

An Introduction to

Community Planning

CA20N
MA510
1989
I51



Ministry of
Municipal Affairs
John Eakins, Minister

Ministry of Municipal Affairs
Research And Special Projects Branch
13th Floor, 777 Bay St.
Toronto, Ontario M5G 2E5

Available from:
Ontario Government Bookstore
880 Bay Street
Toronto, Ontario
M7A 1N8

Price \$7.50
payable to the Treasurer of Ontario

Canadian Cataloguing in Publication Data

Main entry under title:
An Introduction to community planning

Text in English and French with French text on
inverted pages.
Title on added t.p.: Introduction à l'aménagement
et l'urbanisme.

Bibliography: p.
Reprint. Originally published: Toronto : Ontario
Ministry of Municipal Affairs, 1985.
ISBN 0-7729-5004-0

1. City planning. 2. City planning--Ontario.
I. Ontario. Ministry of Municipal Affairs. Research
and Special Projects Branch. II. Title: Introduction
à l'aménagement et l'urbanisme.

HT166.I57 1988, 352.9'6 C89-099613-XE

CA20N
MA510
-1989
I51

An Introduction to

Community Planning



Prepared by:
Research and Special
Projects Branch

August 1985
Reprinted January 1989



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto



<https://archive.org/details/31761115480261>

Table of Contents

1. Introduction	1
2. What is Planning?	3
3. The Skills of the Planner	7
4. Areas of Planning Activity	11
Road Patterns and the Division of Land	13
Water Supply and Sewerage	15
Land Use	17
Non-conforming Uses	20
Site Planning, Esthetics and Urban Design	21
Community Facilities	23
Transportation	24
Financial Considerations	26
Heritage Conservation	27
Pollution Control	29
Environmental Protection	30
Preservation of Agricultural Land	32
Redevelopment, Renewal, Community Improvement	34
Regional Planning	36
Energy Conservation	37
5. The Role of the Public	39
6. Conclusion	41
Glossary	43
Recommended Reading	49
Acknowledgements	52

A Philosophy of Town Planning

"The old English common law fundamentally had the view that all land ultimately belongs to God, that no man can really own it completely but is at most a temporary tenant under God. The king held the land as a tenant of God and the rest of the people held land as sub-tenants. And this is still the theory of our real property law today . . . This legal philosophy can serve the planner . . . As to the land, we are all trustees, stewards of God . . ." –DAVID W. CRAIG (Attorney, Pittsburgh, USA): "What the planner doesn't know about zoning", in Planning 1960, ASPO, Chicago.

1. Introduction



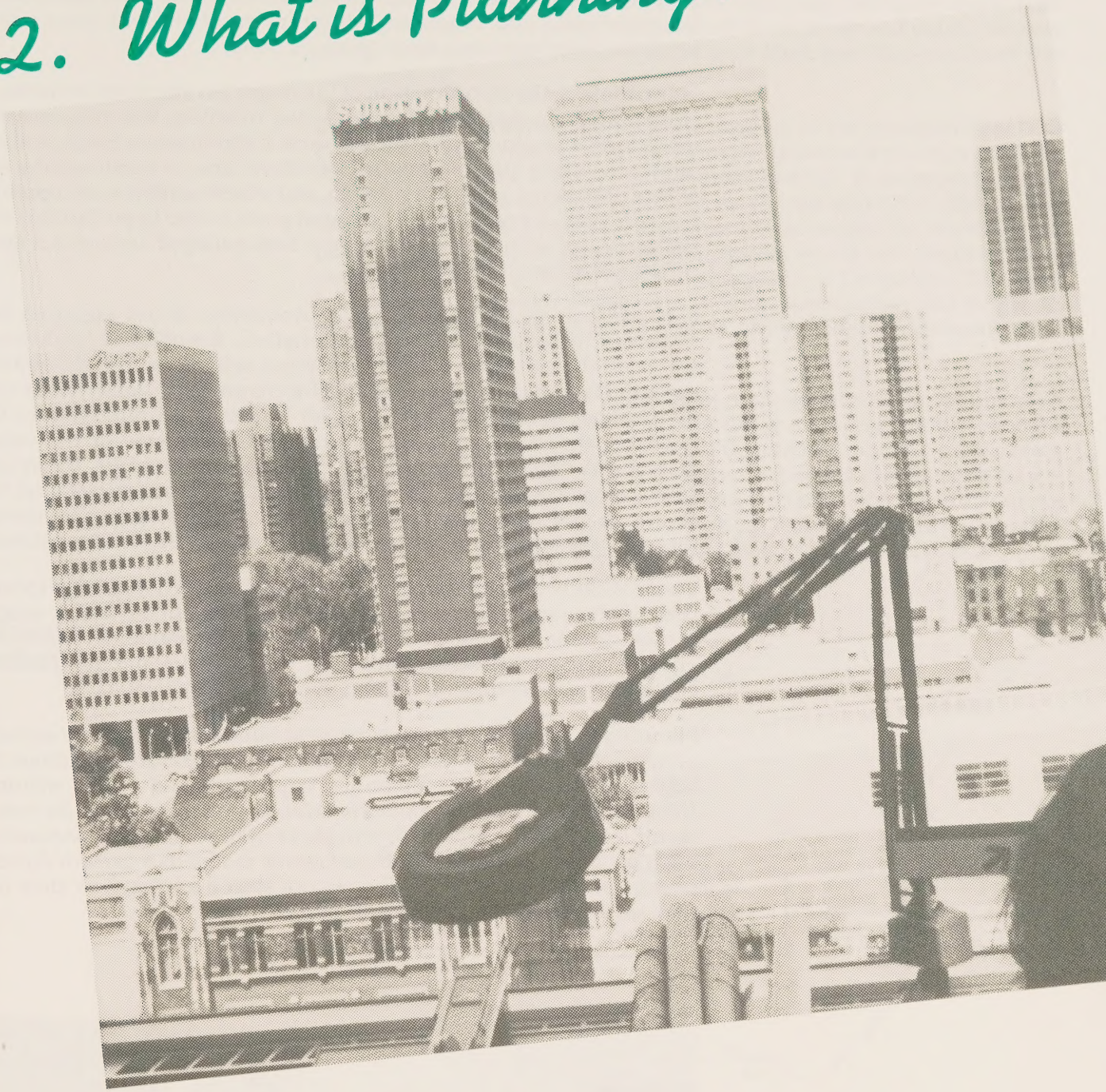
The planning of our environment is a broad topic, dealing with cities, towns, regions, the countryside, even the air and water that sustain our existence. This book is a very general introduction to the subject for students, interested citizens and new municipal councillors about to tackle their first planning problems.

Passing reference is made throughout the text to applicable legislation but this booklet is not intended to provide detailed information on how planning is organized under Ontario's **Planning Act**. For that information you should refer to "A Guide to the Planning Act, 1983" and "A Citizen's Guide to the Land Use Planning Process".

A bibliography is included at the end, in the hope that your appetite for further reading has been whetted.

Community planning has its full share of technical jargon. A glossary of some of the more common terms is included to help de-mystify the subject. You may find the glossary useful as a general reference.

2. What is Planning?



The word 'plan' refers to an orderly arrangement of parts or a method of carrying out an overall design. For the community planner, the meaning is limited to planning in some way associated with the use of land. However, the use of land should be interpreted broadly. Land in this context can include water on or under the land and the atmosphere above it. The use of land should be understood to include the services provided to land, such as water supply and roads.

As a prelude to planning, it is essential to have an understanding of the complex relationships and influences that affect the development of cities, towns and regions. Putting order in the use of land refers primarily to the physical environment but planning must be very much concerned with the kind of activity and the quality of life that can be sustained on, or is likely to be promoted by, the physical environment. We shape our environment and then it shapes us.

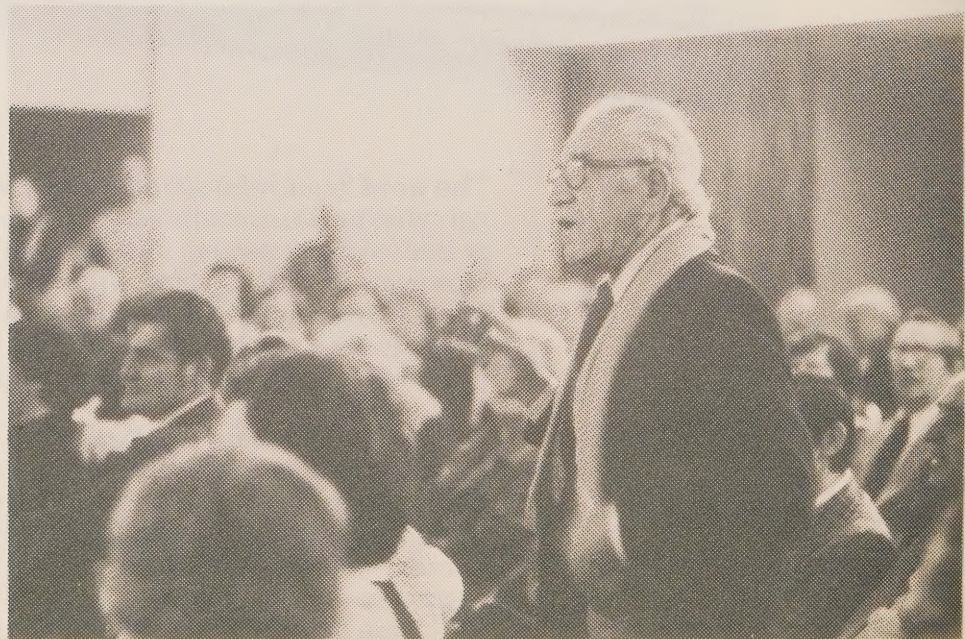
Most people would agree that planning for the future is a useful activity for individuals and organizations. With good reason, business corporations are very serious about defining their goals and making plans to achieve them, based on informed projections. Communities have a somewhat more difficult task. There is almost never total agreement on the priorities to be assigned to different problems and there will certainly be disagreement about their solutions.

Nevertheless, the co-ordination of the major development activities in a community is a useful, even an essential function. When decisions are made to build major roads, trunk sewers, hydro lines, schools, and other public facilities, they should be based on similar expectations about where population growth will occur and where employment opportunities will arise. Agreement on common goals is also important to ensure that existing resources are conserved and managed and are not spoiled or lost when development occurs.

One example of the unpleasant consequence of not planning is the necessity to acquire land by expropriation. If sufficient land were reserved in the right place for expressways, schools, hospitals, and other essential facilities, in anticipation of future needs, it would not be necessary to later uproot people from their homes to acquire land for these facilities. By way of contrast, a very visible example of the value of planning can be seen in the Bloor Viaduct over the Don Valley in Toronto. The designers anticipated the future need for a railway use of the structure and made provision for it. Many years later, this foresight saved a large amount of money when the subway line was constructed.

There is likely to be general agreement with the order needed to ensure that public services are co-ordinated. The extent to which property owners' freedom should be curtailed to achieve community objectives is another matter altogether. Therefore, the form that planning takes in a community is inevitably a reflection of the political climate.

Planning is not an activity restricted to public agencies. It is equally in private land-owners' interests to plan for the use of their holdings. Each land-owner plans to maximize his enjoyment and profit, within the framework set by government constraints on land use and by commitments from public agencies to provide certain services. For instance, if a town proposes to install water and sewer mains in a certain direction, owners of land near those services can start planning how they might take advantage of the changed situation.



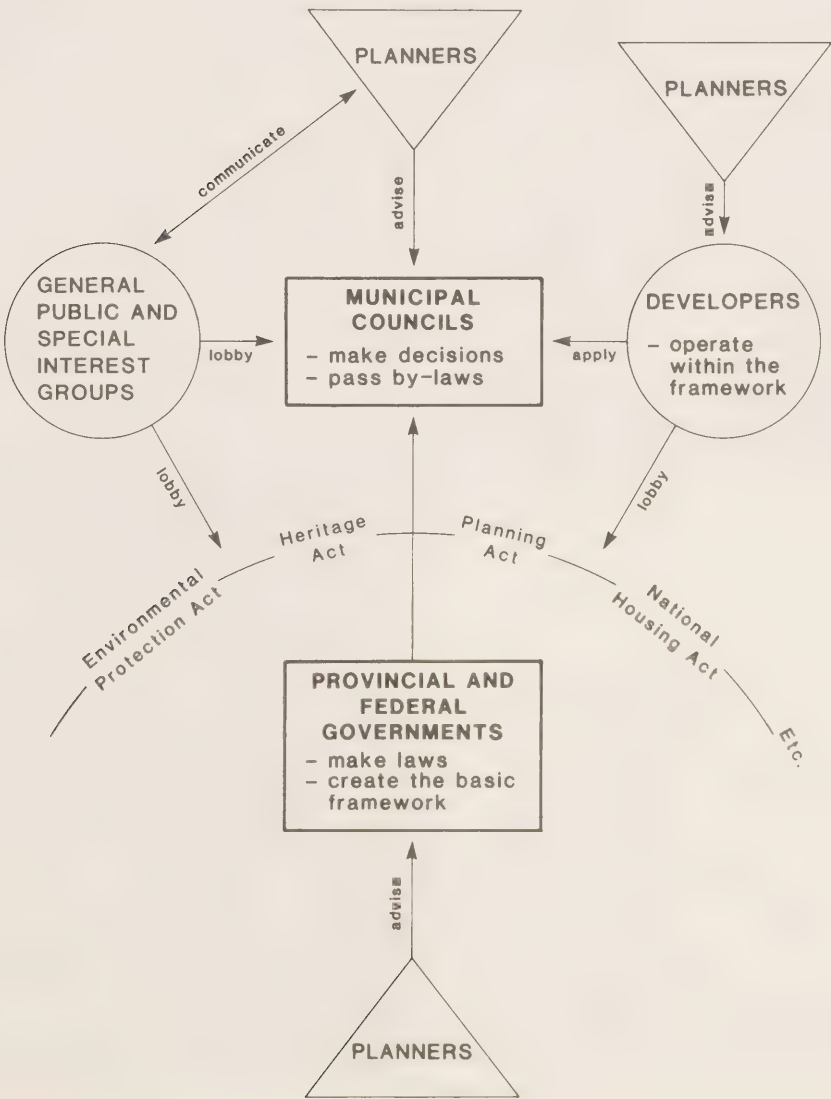
Public meetings provide residents with opportunities to express their views on planning issues.

Private land-owners vary from individual home-owners to development corporations owning thousands of hectares. Typical public land-owners are government agencies charged with a responsibility such as transportation, housing or waste disposal. In contrast with agencies wishing to use land are the agencies with an interest in regulating the use of land in the public interest: governments at all three levels and public interest groups who perceive a need to lobby to protect specific features of the environment.

In addition to the above agents in the shaping of our communities, "the public" is a group which must be given an opportunity to express itself on planning issues. Hence, "public participation" is an important element in the planning process. In fact, we should never lose sight of the fact that the whole purpose of planning is to serve people. An informed public is the best guarantee that the system works satisfactorily. Any planning decision is likely to affect a segment of the public. The legal framework is therefore designed to provide opportunities for people to be informed, to express opinions and to formally oppose planning decisions affecting them.

The central activity in the planning of a community is the making of a plan: a document which serves to co-ordinate certain activities deemed to be a public concern. (A discussion of these activities will follow.) Most of the people responsible for the various activities are likely to plan – formally or informally – for each activity. Community planning introduces the concept of a master plan which co-ordinates all the related activities. In Ontario, this master plan is called the official plan.

The Framework for Planning



It would be a mistake to think of planning as making a definitive plan which will never be changed. It is possible to make informed projections but not to foresee everything or to predict every detail. Therefore, plans must be viewed as documents which evolve under the pressure of circumstances. This poses a dilemma.

Planning is supposed to offer all residents, property-owners, and decision-makers in a community the assurance that they may act in the expectation that everyone else must adhere to the plan. If the plan is found to be a flexible document rather than a firm commitment, its value is to some extent diminished. A totally flexible plan is useless. A totally inflexible plan is quite unrealistic.

Useful planning occurs between these extremes. A plan can serve as an instrument of co-ordination for a community if it is generally found to be stable and if changes are made to it as part of a process in which all interested parties are encouraged to participate. In this continuing process a great variety of factors are taken into consideration and compromises or trade-offs are made: jobs and the environment, transportation and tranquility, economic growth and pollution, housing and agricultural land, individual freedoms and community needs, short-term costs and long-term goals, etc.

Professional planners are people who assemble relevant information and put it together to help public or private decision-makers make choices in their best interests. It should be clearly understood that the professional planner is not the person who makes the decisions. The information needed for planning is varied and depends on expert knowledge from many fields. The planner's role is to obtain the relevant information and present it in a balanced manner. The decision-makers must make the value judgements implicit in choices based on such diverse considerations as economics, esthetics, convenience and concern for social well-being.

In the final analysis, the decision-makers are elected representatives. Land developers have a strong input because they submit proposals for the development of their properties but politicians have the power to accept or reject those proposals. The planning of a community is a political process in which the professional planner's role is to advise the participants and facilitate the process.



Decisions on planning matters are normally preceded by thorough discussion of the issues involved.

3. *The Skills of the Planner*



A planner must be able to draw upon a wide variety of skills. In the first place, she or he must have the particular ability to approach problems from the perspective of a planner. This assumes a knowledge of planning theory, an ability to see many facets of a problem, to grasp broad implications and anticipate the consequences of alternative responses. A basic planning methodology involves gathering information, drawing conclusions from that information, suggesting alternative methods of dealing with any problems brought to light and recommending a preferred solution.

In addition, the planner may be a specialist in another field and should have sufficient familiarity with other specialties to communicate with the experts and draw upon their expertise. If a planning office has several planners on staff, it will usually try to employ people from

different basic disciplines. The following are some of these associated skills, not necessarily in order of importance. (In fact, any attempt to rank these skills in order of importance would be an invitation to an argument!)

Land Surveying

One of the basic requirements in dealing with land is the ability to describe the boundaries of property. This is the function of the land surveyor. Most of the inhabited part of the province is divided into a rectangular grid of lots and concessions, separated by road allowances 66 feet wide (the length of a surveyor's chain, about 20 metres). Properties are located by reference to the numbered lots and concessions. When a large parcel of land is further divided into several building lots, the normal procedure is for a plan of subdivision to be drawn up by a surveyor. In earlier times, these plans were usually an extension of the grid pattern. Nowadays the surveyor usually lays out a plan designed by a planner or he may be a trained planner himself. The design reflects planning principles which almost never dictate a grid pattern.

Geography

Since planning is about land, geography is obviously one of its basic disciplines, because geography is the science that deals with the land, sea and air, and the distribution of plant and animal life including man and his industries. Before attempting to put order in the use of land, the planner must know what exists and understand the relationships between the existing uses of land. The core of the input into any planning analysis is likely to rely heavily on the skills of the geographer.

Civil Engineering

Sewerage, water supply and roads are the stock in trade of the civil engineer. These are the basic "hard" services essential to land development. In addition, engineering skills may be applied to deal with waste disposal, traffic, air pollution, noise and other problems.

Architecture and Landscape Architecture

The design professions have an obvious role in the creation of our built environment. In addition to concerns for efficiency, most people want their properties to look attractive. However, we don't necessarily agree about what looks attractive. The regulation of esthetics is one of the most difficult of planning problems. Even when there is a consensus about esthetic values, our concern for individual freedom of expression makes us very hesitant to impose these values on everyone. More on this problem later.

Economics

Wonderful-looking proposals which are not economically sound are the stuff of dreams. This does not mean that every development must be a money-making proposition. There may be other values which justify supporting an uneconomical project. For instance, schools and libraries are not expected to pay their own way from user fees. But one of the essential tasks of the planner is to present the true costs of a proposal to the decision-makers, so that they may make an informed decision. Such information could include the economic impact on the community of a proposed project. In dealing with proposed regulations or with conditions to be imposed on a developer, the analysis should indicate the likely effect of those regulations or conditions on the affected property-owners. The regulations have to be realistic in order to achieve the desired result.

Planning policies may even be designed with the express purpose of generating economic activity by creating conditions favourable to development.

The Law

Since planning is about organizing the use of land, it is inevitably tied to law, which is the instrument of order. The rights of competing interests in land are established in law. Any regulation by local government may only occur in accordance with laws in effect at the time. No matter what the merits of a case may be from every other angle, it is not likely to prevail unless legally sound.

Most planning matters come under provincial rather than federal jurisdiction. Municipal councils and other local bodies derive their authority from legislation enacted by the Province. The **Planning Act** is only one of dozens of pieces of provincial legislation of interest to planners. Some 95 different provincial and federal acts are listed in "A Planner's Reference to Legislation in Ontario".

Political Science

Planning is not just a matter of knowing what the "right" decision is to solve a problem. The required solutions must be capable of being implemented by an elected body or must be acceptable to an elected body. A familiarity with the political process is therefore essential to translate planning concepts into reality. Local government is the branch of political science most relevant to planning, because most planning decisions occur at the municipal level.

One of the difficulties faced by planners is to give advice to elected bodies combining professional objectivity with sufficient awareness of political circumstances that the report remains realistic. Otherwise, the planner's advice risks being dismissed as impractical idealism.

The majority of planners are employed by public agencies, such as governments at all three levels. They also work for governments indirectly, as consultants, and for public interest groups. Developers employ them not only for advice on what to do with their property, but to present their proposals to the public and to government agencies for approval. Because the planner deals with all the municipal departments and is called upon to co-ordinate responses from them, she or he must not only be able to interpret the technical information but must also have an understanding of the functions and responsibilities of these departments in the organization.



A successful planning program draws on the expertise of a number of fields.

Other Skills or Disciplines

Geology, demography, sociology, archaeology, cartography and computer science are all disciplines or skills which contribute significantly to community planning. In addition, communication skills play a very important role. Plans and proposals must be understood to be accepted and a planning team must be able to articulate its ideas verbally, in writing and with audio-visual aids.

Communication must be understood by the planner to be a two-way process. Before any plans are formulated and explained to the public, planners must be receptive to the true needs and desires of the public. Their planning skills must be employed to try and reflect those preferences and local circumstances rather than any preconceived theories.

With such a variety of skills to co-ordinate in complex projects, an additional final requirement is for an administrator. Not all these skills are essential for every planning operation, but a certain familiarity with all of them is part of the planner's general background.

Obviously, no planner can be an expert in all these fields. It is sufficient that she or he be aware of the need to consult the experts when necessary and be able to understand their contributions. The planner's particular skill is the ability to combine relevant information from a wide variety of sources, then look ahead and design policies suited to deal with future problems and opportunities. Typically, a planner's advice will take the form of presenting alternatives, pointing out the advantages and disadvantages of each one and recommending a preferred alternative.

4. Areas of Planning Activity



Certain activities very obviously need to be co-ordinated and have long been the subject of some form of planning. The division of land for settlement is undoubtedly the first such activity and planning for the provision of so-called "hard services" like roads and water supply and sewerage would follow soon after. Then, the need for land use control is usually perceived to be necessary, initially mainly to protect the prime residential areas and eventually for many other reasons.

Other areas of planning activity do not develop until problems become apparent and the public understands the need for some co-ordination and possibly control of these activities. For example, concern about pollution of the environment, the loss of agricultural land, of natural resources and of historically important buildings has grown and led to increased importance being attached to these matters.

A recent example is the concern for energy conservation. Until quite recently, any such concern would have been considered unnecessary, as energy resources were cheap and seemingly available in limitless amounts. It now seems likely that energy considerations will play an increasingly important role in future community planning. The importance of planning as a tool to generate economic activity is another facet that seemed relatively unimportant in the "boom" days but is given a much stronger emphasis in times of slower economic growth.

In the following pages we will look at the most common areas of activity currently considered relevant in community planning. The order in which the activities are discussed does not reflect their importance. That would be a very subjective judgement. Rather, the order follows loosely the historical sequence discussed above. Although land use planning is the co-ordinating activity, the core of community planning, to which all the other activities relate, its importance was not formally recognized in general legislation until after the Second World War, when the first **Planning Act** was enacted in Ontario.

Road Patterns and the Division of Land

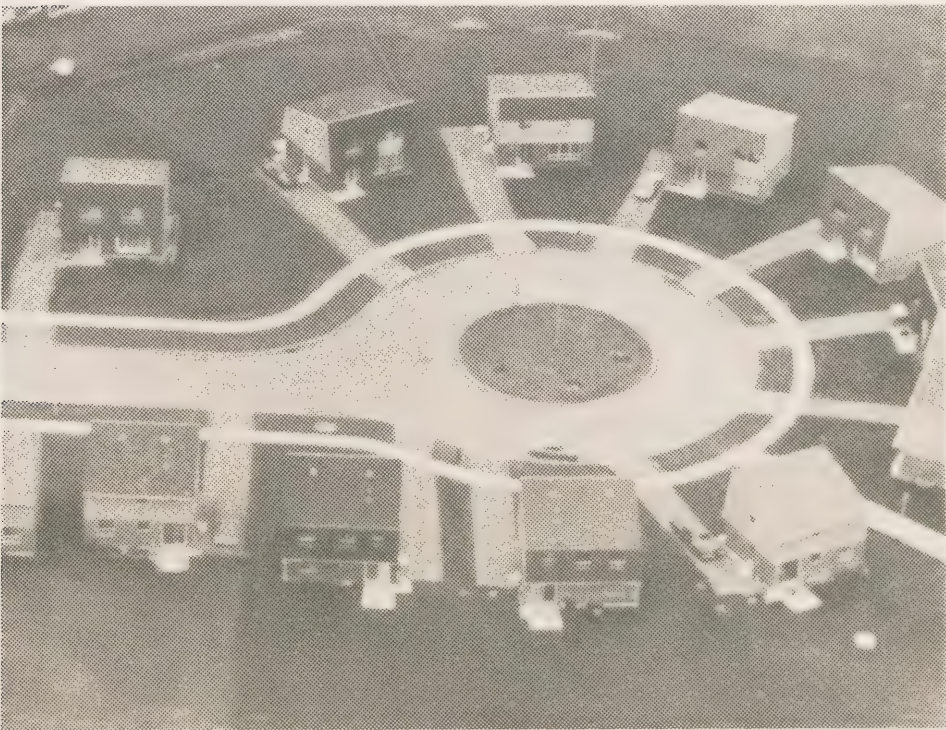
It doesn't take much imagination to visualize what would happen if each land-owner were allowed to subdivide without regard to the pattern on his neighbour's land. Roads might dead-end at the edge of one subdivision because the neighbour did not see fit to line up a street on his property. It would be impossible to place a park or a school or neighbourhood store in a location conveniently accessible from all sides because an unco-ordinated pattern would more often than not isolate adjoining areas from each other.

One quite common error is for all the land along a main road on the outskirts of a town to be developed with houses, in so-called ribbon development, leaving the land behind vacant. This is initially convenient for the land-owners because they can sell building lots without having to build a road. Eventually, when they want to develop the land behind, they may find that they have placed severe constraints on its development because the only available locations for road access do not permit a satisfactory road pattern.

There are almost always at least two sides to every planning issue. The hodge-podge resulting from the unco-ordinated development of land may have a unique character, which some people prefer to the predictable character of a totally planned community. However, this is only a valid argument against an excess of conformity through unimaginative planning. The practical advantages of at least some level of control are obvious.

A planning problem may also occur when the opposite of development occurs: when areas become depopulated because the original activity which drew people to the area has declined. This is quite common in areas dependent on natural resources such as mines. It may be necessary to close public roads no longer in use and to prohibit new development along them in order to avoid the expense of maintaining them.

The **Planning Act** provides for two ways of dividing land. To create one new parcel, an owner may seek a land severance. This is also known as a consent because it requires the consent of an approving authority, which may be a municipal council or a committee of adjustment, a land division committee, a planning board or the Minister of Municipal Affairs depending on the jurisdiction in the particular locality. (See "Delegation" in the glossary.)



The co-ordination of the division of land is a basic element of planning.

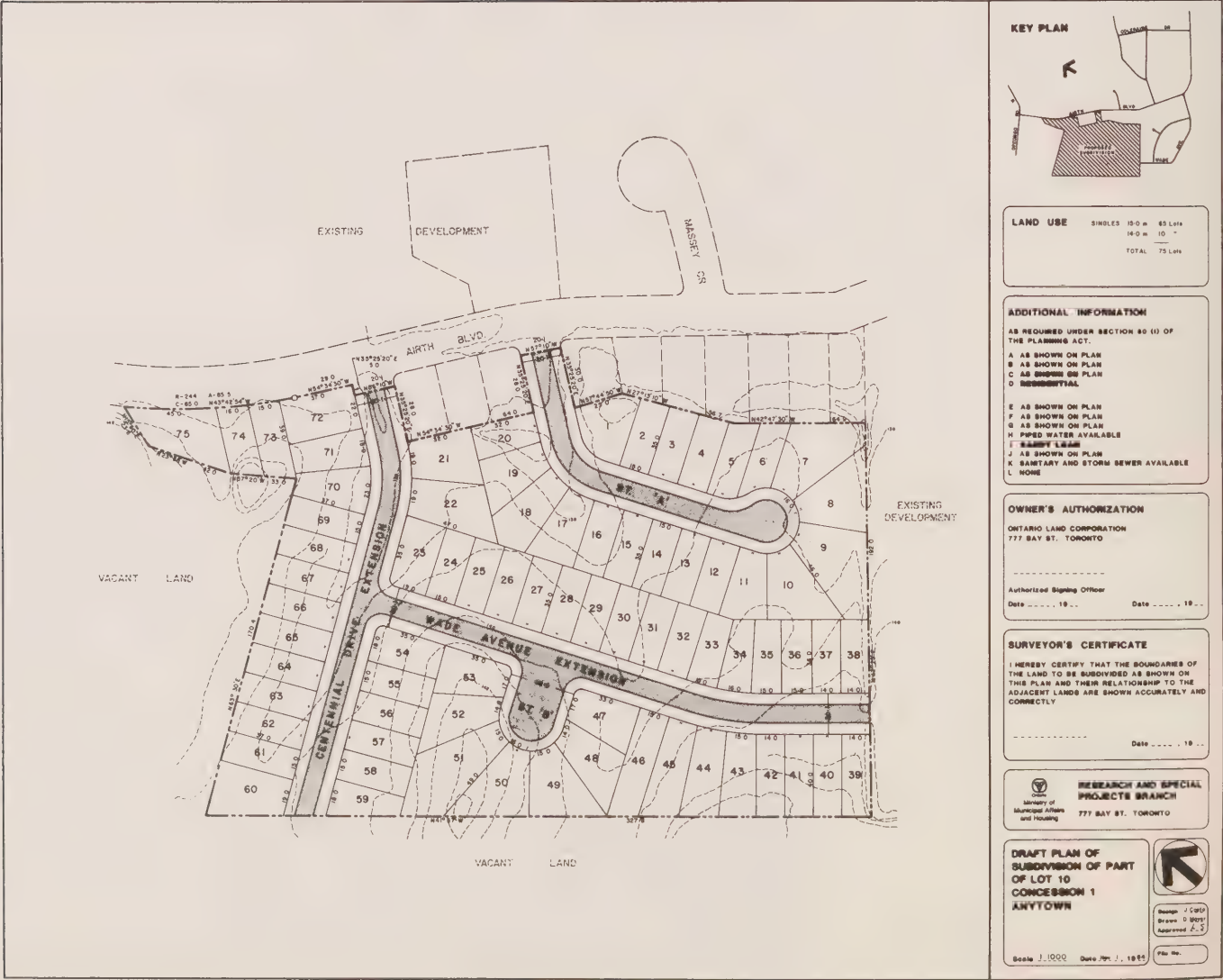
To create a number of lots, a plan of subdivision is required. The **Planning Act** requires such a plan to be submitted for approval to the Minister or, if the Minister has delegated his authority, to a regional council. Professional planners have an opportunity to make sure the subdivision conforms to planning policies before recommending approval. Most of the detailed checking occurs at the local level, (city, town, village or township) if staff resources are available at that level. At the provincial or regional level the requirements of provincial, county or regional departments are introduced. For instance, a widening may be required for a major road or a strip may be needed for a hydro transmission line.

A typical subdivision plan would be reviewed by a number of agencies, such as

- ☐ the Ministry of Natural Resources,
- ☐ the Ministry of Transportation and Communications,
- ☐ the Ministry of the Environment,
- ☐ the Ministry of Education,
- ☐ the Ministry of Agriculture and Food, etc.

All their comments would be considered and the planners would see if a solution can be found to satisfy their concerns. Failing that, a compromise would be sought. A report would be prepared recommending a solution and a political decision would eventually be made to approve or not approve the plan.

A typical Draft Plan of Subdivision



Water Supply and Sewerage

The abundant availability of piped water and the convenient disappearance of used water from our homes and businesses is such a normal part of our existence that we tend to take it for granted. In fact, much of the world's population doesn't have these services. Our current level of service reflects our relative affluence and some good planning.

Private wells and septic tanks suffice for a rural population but as we congregate in towns and cities, similar arrangements would very quickly pollute the groundwater from which the wells draw their supply. A system of piped water supply and sewerage, including treatment, is an expensive essential urban service. Careful investment in these facilities, based on an accurate projection of need, is an important element contributing to the prosperity of an urban community. On the other hand, recreational development – cottages – may be able to exist quite adequately on septic tanks and wells as long as the dwellings are not used continuously year-round and are on large lots. If the cottage area is close to an urban community and starts to change into a residential area for commuters, the primitive water supply and sewerage systems are likely to be inadequate and the cost of introducing a piped system to scattered dwellings can be very high.

In some areas, even communal water supply systems are not an adequate response to demand, if the source of water supply is limited. Careful watershed planning is particularly important in areas dependent on groundwater and small streams, to ensure that treated sewage and water supply are sufficiently separated. Large lakes provide a degree of dilution to deal with this problem but even the Great Lakes have now been shown to be susceptible to chemical pollution, and we may no longer assume that they have an almost unlimited capacity to absorb waste.

Urban development depends upon the availability of piped water supply and sewerage services.



The draining of rainwater and snowmelt off urban areas is called urban drainage. It occurs through pipes, overland flow routes and temporary storage areas. The system could be natural or man-made or could be a mixture of both. It is another aspect of watershed planning, a subject we shall return to when discussing environmental protection.

An example of a major water supply project in Ontario is the Lake Huron Water Supply System, built in 1966/67 at a cost of \$20 million. It supplies the City of London and several smaller towns with water taken from Lake Huron at Grand Bend, almost 50 kilometres away. The design of the system allows for a doubling of its capacity to accommodate future demand.

In Ontario, matters related to water supply and sewerage are governed by the **Ontario Water Resources Act**, the **Environmental Assessment Act** and the **Environmental Protection Act**, all administered by the Ministry of the Environment.

Land Use

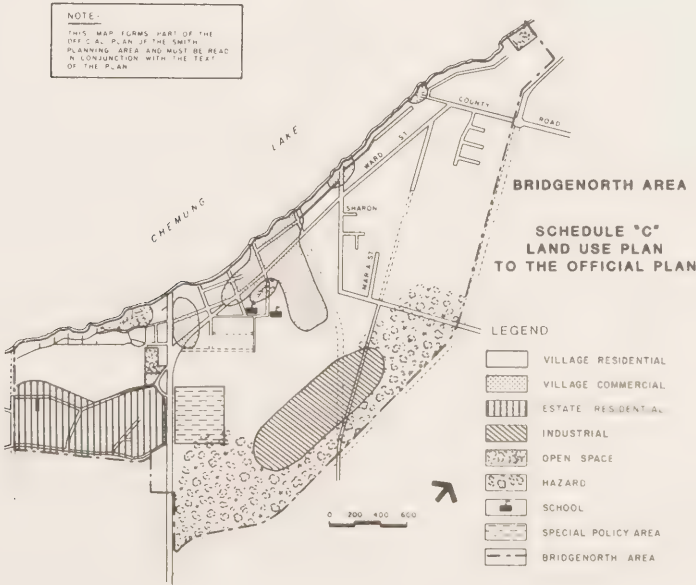
In simpler times people lived close to their work. The need to separate homes from commercial and industrial areas was not strongly felt because most occupations and trades were not offensive to the neighbours. Eventually, it became obvious that certain industries could be quite incompatible with residential areas and municipal councils were authorized to regulate and prohibit them. Ontario's **Municipal Act** has such a clause, which refers to a whole list of disagreeable activities such as blood boiling, extracting oil from fish and manufacturing fertilizer from dead animals. This was an early attempt to deal with land use conflicts and it is still part of our enabling legislation.

Well-to-do citizens have generally managed to ensure that non-residential uses would not be established in their neighbourhood. Before zoning was introduced into the legislation, restrictive covenants were used. These were agreements between property owners which would be introduced by the developer of the area to protect lot purchasers from undesirable development on the lots around them. No government agencies were involved, either in imposing the restrictions or enforcing them. To enforce the restrictions, individuals would take their neighbours to court.

Nowadays, the value of municipal zoning by-laws to control land use is generally accepted. In fact, a strong awareness of the negative effects of smoke, noise, traffic, etc. has led to the creation of some environments where the separation between uses is so complete that other disadvantages become apparent: downtown dies as soon as the working day is over, excessive reliance is made on the automobile, suburbia is an isolated bedroom community. Current planning is more likely to avoid an excessive separation of uses and, instead, to promote a judicious mixing of uses, for economic, social and energy reasons. Housing above shopping centres and mixed use of office and apartment complexes are now considered "good planning" provided problems are minimized through good design.

The land use plan is the most basic component of a community's official plan. In addition to a map showing the basic land uses, the text of the official plan elaborates on what is intended by each designation. On such a general plan, for instance, a residential designation may allow neighbourhood stores, schools, parks and other compatible uses. Some official plans in large communities show only very general concepts and use secondary plans to show greater detail of planning for individual neighbourhoods. These secondary plans are usually introduced as amendments to the basic official plan.

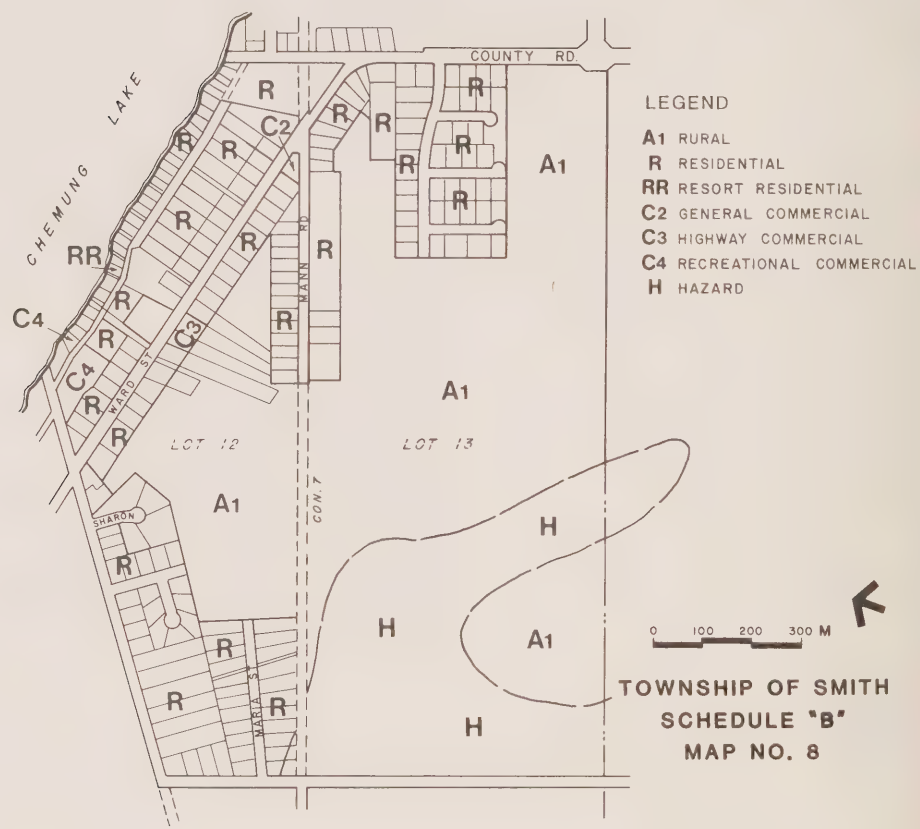
A typical Official Plan Map



In addition to land use, official plans deal with other basic planning issues, such as roads and transportation, servicing, community facilities and the other planning activities described in this book. Land use is usually seen as the central co-ordinating factor, to which other issues are all related. However, if a regional municipality or a county has an official plan, it may decide to forego a land use plan because such plans exist at the level of the local municipality. The regional plan may then concentrate on regional policies, without a land use map.

An official plan is an expression of the municipality's intent. It states the policy of the municipal council with regard to the planning of its territory and, when approved, it is binding on the municipality. It is important to understand that an official plan does not directly control the use of land by private property-owners. It nevertheless has considerable legal effect on development because no zoning by-law may be passed which conflicts with an official plan. A zoning by-law is the legal instrument which actually regulates what may be built on property. Typical zoning restrictions include a list of the uses permitted in each zone and restrictions on the location and bulk of the buildings on their lots.

A typical Zoning By-law Map



As stated earlier, community planning is a process; planning documents such as official plans and zoning by-laws must be reviewed and updated from time to time and the process involves legal procedures for amendments which are set out in the **Planning Act**.

To sum up, the control of land development in Ontario occurs basically as follows:

- ☐ the official plan shows the municipality's intentions;
- ☐ the zoning by-law controls the use of land;
- ☐ the division of land into lots is controlled by subdivision control;
- ☐ specific on-site details may be controlled under site-plan control (see page 22).

SECTION 11: RESIDENTIAL R ZONE

No person shall within any Residential R Zone, use any land, or erect, alter or use any building or structure except in accordance with the following provisions:

11.1 Permitted Uses

- (a) One single detached dwelling on one lot.
- (b) Uses, buildings and structures accessory to the foregoing permitted use.

11.2 Regulations for Dwellings

	With Neither Municipal Water nor Sanitary Sewer	With Municipal Water but No Sanitary Sewer	With Both Municipal Water and Sanitary Sewer
(a) Minimum Lot Frontage	30 metres	23 metres	18 metres
(b) Minimum Lot Area	1850 square metres	700 square metres	510 square metres
(c) Maximum Lot Coverage	12 per cent	30 per cent	35 per cent
(d) Minimum Front Yard	7.5 metres plus any applicable distance as specified in Schedule "C".		
(e) Minimum Side Yard	1.5 metres except as provided in paragraph (i):		
(i) An attached garage or attached carport with no rooms above may be erected at a distance of not less than 1.2 metres from a side lot line which does not abut a public street..			
(f) Minimum Rear Yard	10.5 metres except as provided in subsection 7.27.		
(g) Minimum Floor Area			
(i) 1 Storey	82 square metres		
(ii) 1-1/2 Storey or Split Level	110 square metres		
(iii) 2 of 2-1/2 Storey	130 square metres		
Where no basement or cellar is provided the applicable minimum floor area shall be increased by 19 square metres.			
(h) Maximum Height	2-1/2 Storeys		

To develop land, depending on the circumstances, approval may be required for:

- ☐ an amendment to the official plan;
- ☐ an amendment to the zoning by-law;
- ☐ a plan of subdivision or a consent;
- ☐ a site plan agreement.

As discussed in the section on the Role of the Public, the legislation provides procedures for public involvement and for appeals by an applicant or an opponent of a project when approvals are granted or refused.

Non-Conforming Uses

Under normal circumstances, land use restrictions such as zoning do not compel an existing use to close down. For example, prior to the introduction of zoning, an area may have grown up mostly with houses but with one automobile repair garage in the middle. When a zoning by-law is passed, the entire area may be zoned for residential use. This does not mean the garage has to shut down. As long as it continues to operate in the same manner as before, it may stay indefinitely. It retains a "legal non-conforming" status. It would obviously be unfair to make a legitimate existing use suddenly illegal overnight, without compensation. Where a situation demands the removal of such a use, it is likely to occur through expropriation, with compensation paid for the economic value of the property and the disturbance.

The **Planning Act** provides for the possible expansion of legal non-conforming uses. Application may be made to a local committee of adjustment to allow such an expansion or to allow a change from one non-conforming use to another, which fits in better with the surrounding neighbourhood. For example, it is unlikely that the automobile repair garage in our example would be allowed to expand. The neighbours would probably object strenuously. But if the owner wanted to convert the business to something different, he might find favour if the new use was thought to be less disruptive than the garage.



"Well, there goes the neighbourhood."

Site Planning, Esthetics and Urban Design

In addition to concerns about the way land is divided and the location of different land uses and their servicing, planning is concerned with the characteristics of the permitted uses on each lot. Primarily for practical reasons but possibly also for esthetic reasons, the siting of buildings on a lot, their height, bulk and shape and the percentage of the lot covered by buildings, by asphalt and by landscaping are all planning concerns.

Practical concerns can relatively easily be translated into standards such as minimum yard dimensions or maximum densities. (Density is typically expressed as a number of dwelling units per hectare or acre.) The owner of property can consult the zoning regulations and know beforehand what is permitted. It is much more difficult for a community to control development on the basis of how attractive it looks, because there are no totally objective criteria to determine what looks attractive. Even when there is a general consensus, there is a reluctance to impose restrictions reflecting esthetic taste. The problem is compounded if the esthetic purpose cannot be expressed in regulations allowing property owners to know beforehand precisely what is acceptable. In this realm, it is much easier to say "show me what you want to build and I'll tell you if it is an eyesore or not". Such an attitude may be difficult to reconcile with legal principles of fair play, but an argument can be made that the public has a legitimate interest in the visual environment. Planning and legislation to enforce it must reflect the current perception of the weight given to community interests and the rights of property owners.

One example of an issue with strong esthetic overtones is the proliferation of billboards. Spokesmen for the sign industry consider them a very positive contribution to our visual environment, not only because of their economic contribution but also because they are of themselves visually interesting and relieve boredom. Not everyone shares their enthusiasm. The State of Vermont, for example, has very stringent restrictions on signs and billboards because the beauty of the natural environment is a major asset contributing to the state's economy. Other jurisdictions are less concerned with this aspect and consider the billboards a valuable revenue-producing land use. In Ontario, advertising signs can be regulated by local councils under the **Municipal Act**. In addition, the provincial Ministry of Transportation and Communications has control over all signs within 400 metres of a provincial highway.

Contemporary real estate development is the product of many forces including municipal regulations governing building form and use.



Standard zoning provisions usually have some esthetic impact but if challenged in court they are likely to be justified on the basis that they provide access to sufficient light and air. For specific projects, control may be exercised through a site plan control by-law, which may deal not only with a number of practical matters such as the surfacing of parking areas, adequate facilities for garbage storage, floodlighting, fences and walkways, but also with the landscaping and the shape and bulk of the buildings. The line between practical and esthetic considerations is difficult to draw, but the courts have generally not been sympathetic to attempts to regulate purely on esthetic grounds.

The character of an area is determined, in part, by the visual impression that it creates.



Community Facilities

In addition to designating land for the major land uses in a community – industry, commerce and housing – planners must ensure that provision is made for the necessary support facilities. A place to live is not just a home with access to a job; it is an environment reflecting a way of life. People live in neighbourhoods which should provide convenient access to schools, parks and local stores. Several neighbourhoods may be able to support an arena, a library and other community buildings. Planners are involved in making sure an adequate amount of land is set aside in the right place to satisfy the eventual need. Trying to introduce such uses later into a developed community could be a very difficult and expensive task if the land has not been reserved.

In Ontario, schools are not the responsibility of municipal councils but of school boards. In order to integrate the schools into the planning of the community, it is necessary for the municipality and the school boards to co-operate. The municipality is best placed to know where new development will occur and to ensure that land is available for the schools. The school board can estimate its needs, acquire land for its sites and build the schools.

Supporting facilities, such as day care centres, are important components of modern residential neighbourhoods.



Transportation

Because community planning must consider broad implications, the planner views transportation planning more than merely providing the most efficient transportation network. Noise, fumes and even a certain element of danger are features of major transportation facilities which modern technology has not succeeded in eliminating. Consequently, planning balances the needs of the travelling public against the effects of the facilities on people living near them. Where new development is concerned, planning can attempt to avoid problems by adequately separating residential areas from major highways, railways and airports, but in developed areas the solution may be much more difficult.

Noise barriers along expressways are intended to reduce the effect of road noise on adjoining residential areas.



Highway planning in urban areas provides a good example of the complexity of planning issues and of the need to take a broad view in seeking solutions. The demand for highways seems to be insatiable. If cost were the only limitation, the problem would be relatively simple: we would decide how much we can afford and keep building and widening highways, trying to keep up with demand. In fact, where such a simplistic approach has been applied, very unpleasant consequences have been observed. Smog, the loss of human scale, the destruction of downtown, the underutilization of public transport and the flight of the middle classes from central city neighbourhoods are a few of the direct and



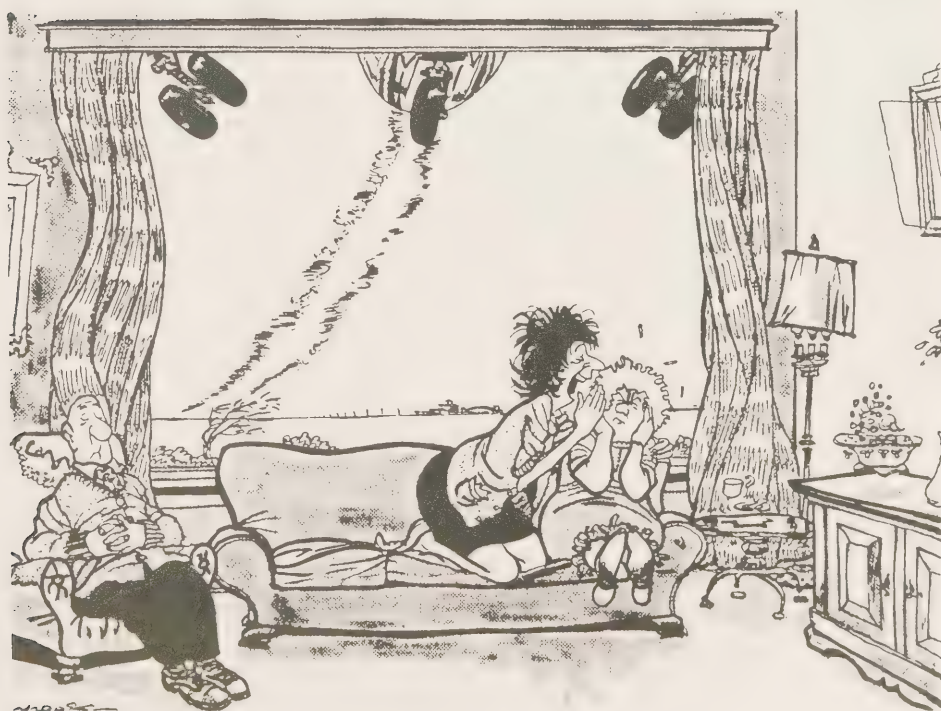
An example of modern highway design.

indirect consequences. Transportation planning now attempts to find an acceptable balance between private and public transportation. The result is always far from perfect, but any system should be judged only in relation to realistic alternatives.

Land use and transportation are closely linked. A shopping centre or a group of high-rise apartments generate much more traffic than a subdivision of single family homes. Conversely, the existence or absence of transportation facilities strongly influences the type of land use a land-owner would wish to establish.

Most highways are a provincial concern and the provincial Ministry of Transportation and Communications reviews municipal official plans and plans of subdivision to ensure that they do not conflict with provincial objectives. However, rail and air transportation come mainly under federal jurisdiction. This creates some interesting jurisdictional problems on land near major transportation facilities. Land use controls are exercised by municipalities under authority delegated by the Province, but in the vicinity of an airport the Federal Department of Transport has the authority to restrict the height of buildings which might be hazardous to the planes.

By way of contrast, restrictions on land use based on noise patterns around an airport are deemed a municipal responsibility because the noise affects the residents, not the planes. The distinction is not really quite as clear-cut as stated above, because the political pressure from large numbers of irate home-owners can result in restrictions on the operation of an airport. In practice, the Department of Transport is very concerned to minimize potential conflict situations and it produces noise contours around airports to help municipalities plan to keep noise-sensitive uses away from the noisiest areas.



"I said . . . we were one of the lucky ones . . . not expropriated for airport expansion."

Financial Considerations

The costs of implementing planning proposals, and the ability of the community to bear those costs are very important elements of any planning scheme. Even in a general community plan, a policy on financial aspects of development is appropriate.

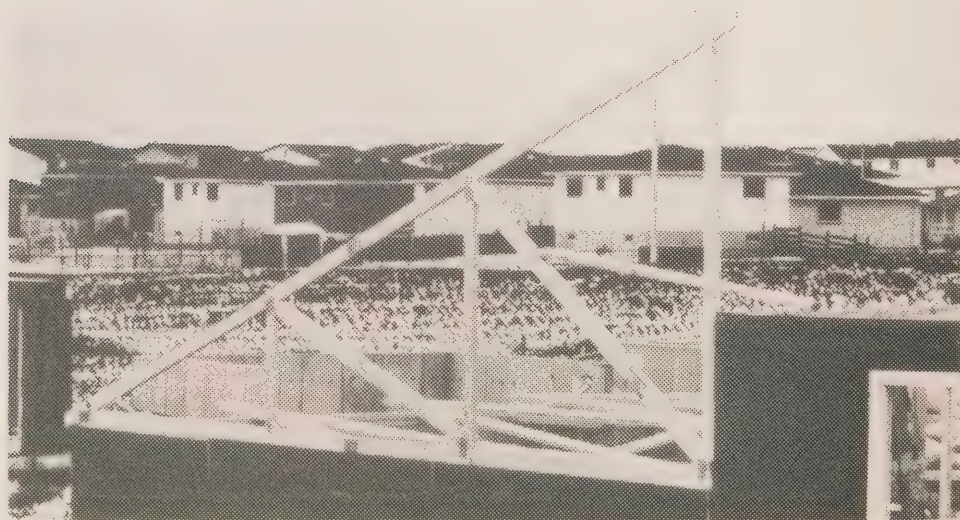
When development is proposed, its impact must be estimated in terms of the demand for services and the increased tax revenue it may bring. A municipal council has a responsibility to ensure that new development does not impose an excessive burden on the ratepayers of its community. It also has a responsibility to ensure that the right kind of development occurs to satisfy demand for housing, community services and the economic activity which provides employment.

Safeguards imposed for the financial protection of the community's taxpayers must be realistic in order to continue to attract the kind of development the community needs. Minimum standards for development imposed by a municipality also have cost consequences. Eventually, the cost of high standards is reflected in the cost of housing. In a period when the cost of housing is a priority concern, high standards are likely to be reviewed for possible reductions or modifications.

Just as planning without regard to financial consequences can correctly be criticized for being unrealistic, planning exclusively on the basis of immediate financial consequences is equally inadequate. The construction of most small housing units in a municipality is likely to be a financial liability, mainly because of the cost of educating large numbers of children from these units. However, the cost must be balanced against the need for these units, both as social policy and to provide the workforce for the industrial and commercial enterprises which are a financial asset to the municipality.

One of the reasons for the introduction of regional government in Ontario was the need to remove a barrier to planning for the best settlement patterns on a regional scale. So-called "assessment planning" would have neighbouring municipalities in fierce competition for the development offering the most advantageous balance of tax revenue to municipal costs. Under regional government the costs and benefits are distributed more equitably throughout the region and a more co-operative planning environment is promoted.

A subdivision agreement and a site plan agreement are among the tools available to a council to protect the municipality when development occurs. These are legal agreements with developers requiring them to provide basic facilities. If they were not required of the developer, the expense of providing these facilities would fall on the municipality. Under certain circumstances, prescribed in the legislation, additional cash levies or imposts may be imposed to pay for exceptional costs or to provide for the acquisition of parkland.



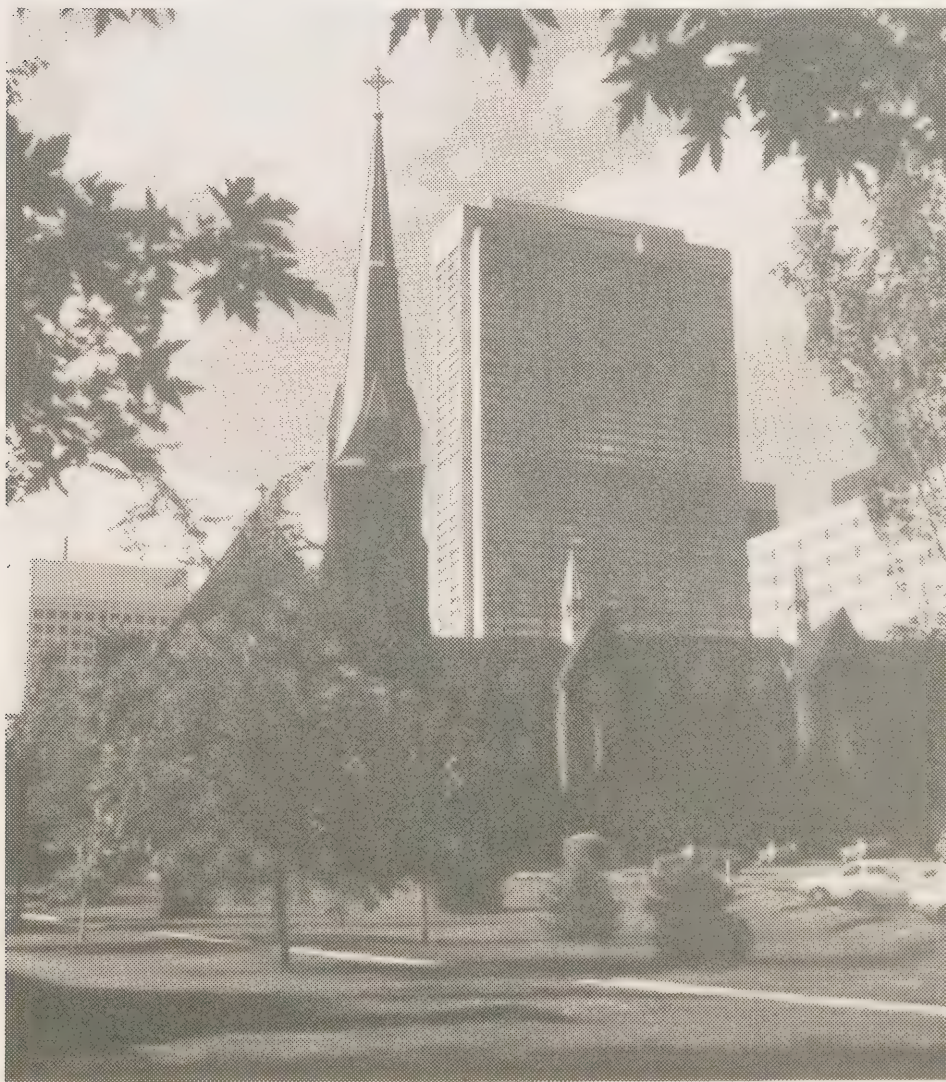
Municipalities need to be aware of the financial impact that various forms of development would have on their taxpayers.

Heritage Conservation

In the normal process of urban development and renewal, old buildings are replaced by more functional new ones or even by parking lots having a higher economic value. Without a determined, conscious effort by the community, even the most outstanding examples of earlier architecture are almost certain to disappear.

In recognition of the value of preserving links with the past in our physical environment, one form of planning concerns itself with making an inventory of existing heritage features and encouraging the preservation of at least the most important ones.

It would not be fair to expect private owners of historically valuable buildings to bear the cost of preserving them for the benefit of the community at large when the economic best use of the land might be to tear the old building down and make some other use of the property. Legislation is usually designed to merely delay destruction to give an opportunity for an alternative solution to be found. It may be possible to demonstrate that a sensitive renovation of an older building is in fact more financially rewarding to the owner than the bulldozer approach. In Ontario, the applicable legislation is the **Ontario Heritage Act**. It provides for the designation of properties of historical or architectural significance by a municipal council. No alteration or demolition may occur on designated properties, except with the council's permission. However, a refusal to grant a demolition permit is only effective for six months. After that, if agreement has not been reached to preserve the property, demolition cannot be stopped. One means of preserving designated properties is by public acquisition. Another option is for grants or loans to be made available to the owners to maintain or restore their



Along with the new we should attempt to save the old.

properties. In some cases, a heritage easement may be acquired, in exchange for the financial assistance. This gives the municipality the legal right to be involved in the future of the subject of the easement, which is typically a facade. (The dictionary defines an "easement" as "a non-profitable interest in land owned by another that entitles its holder to a specific limited use or enjoyment". A most common form of easement is a right of access to one's property over someone else's land.)

Density transfer is another device used to encourage the protection of valuable old buildings. The economic value of land is related to its location and this is usually reflected in the zoning. Historic structures are frequently in downtown locations where the market would suggest that a high density of development should be permitted. It may be possible to persuade a developer to retain the heritage structure in exchange for being allowed to use a neighbouring property more intensively: the density is transferred.

Planners often seek design solutions that allow for the retention of older buildings by integrating them into new developments.



Pollution Control

Pollution comes in many forms, affecting water, land and air. Some aspects have been mentioned previously, in connection with water supply and sewerage and in discussing noise problems associated with transportation. Something that is esthetically offensive is sometimes referred to as visual pollution, which has also been referred to earlier.

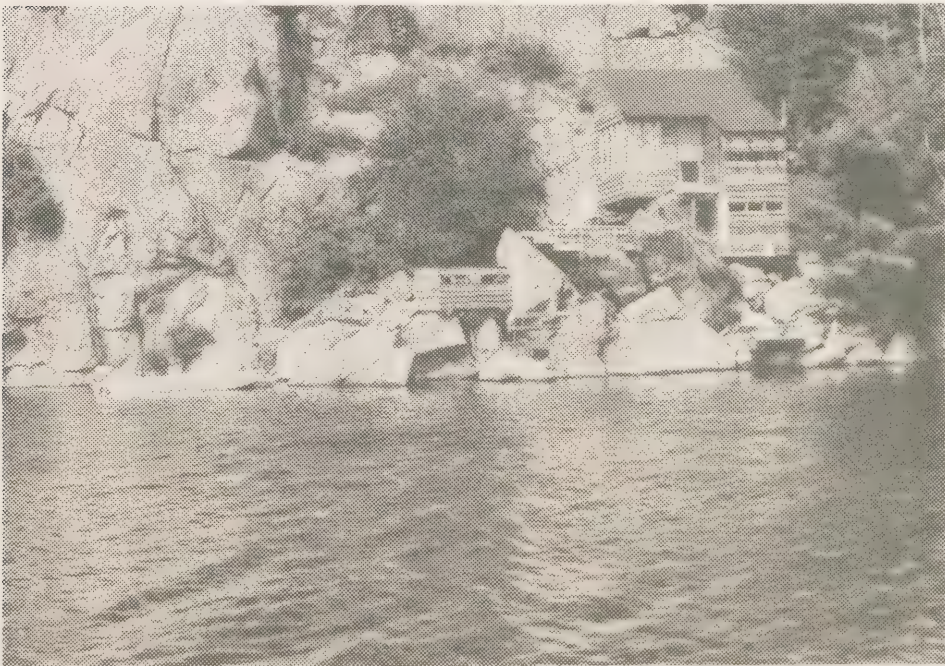
A difficulty in dealing with pollution is frequently that the source of the pollution is an activity that is vitally important to some people. Their jobs may depend on it. The sacrifice required to reduce the fouling of the water, land or air falls particularly hard on this group in order to benefit the rest of us. The solution is not merely technical but political.

The production of waste is inevitable and the cost of totally neutralizing its effect is enormous. Planning attempts to assist in keeping the cost as low as possible. For example, in order to preserve the attractive characteristics of the lakes in cottage areas, the number of cottages may have to be limited, their location on each lot may have to be controlled, their sewage systems may require careful design and use and the intensity of use of the cottages may even have to be regulated.

Another example is the **Agricultural Code of Practice**, which is designed to minimize odour and water pollution problems from the storage and use of livestock manures. Among the measures are the use of buffer zones between manure storage and nearby residences and making sure there is enough land to use the manure economically.

Even single family dwellings can cause pollution if their sewage disposal is not well planned and maintained. The effluent from a septic tank is usually filtered through a tile field but if the soil is impervious clay, this form of disposal may be quite inadequate. This is the case in the Great Clay Belt in the north and it may cause serious problems in small communities which can't afford a communal piped disposal system.

Major public projects in Ontario are normally subject to the **Environmental Assessment Act**, which requires an environmental assessment to be prepared by the proponent and submitted to the Minister of the Environment. For example, an environmental assessment must be prepared before the construction of a new provincial highway or a hydro generating station and transmission lines. Such public projects are only exempt from this process if the provincial cabinet decides to make an exception. Only public undertakings are now subject to the Act, but the provincial cabinet could decree that a specific private sector project would be subject to it in the future.



Natural systems, such as lake environments, have limits in their capacity to accommodate new development which should be respected.

Environmental Protection

The natural environment is in a state of dynamic equilibrium, the result of thousands of years of evolution. Plant and animal life is adapted to the land on which it exists. As man changes that environment for his own use he risks disturbing the delicate ecological balance. An important planning concern is an awareness of all the effects of urbanization on the natural environment, and this concern should be reflected when plans are drawn up for development.

Environmental protection may require that certain portions of an area to be developed should be kept free of buildings altogether. This could apply on a large scale, such as along stretches of the Niagara Escarpment, where the brow of the escarpment is a unique visual feature which could be spoiled forever by indiscriminate building. It could also apply to a wooded area, ravine or swamp which provides a natural habitat for wildlife. In addition to a desire to protect such areas for their positive benefits, there may also be a concern to identify them as so-called "hazard lands" which are unsuitable for development because of the possibility of settling, slipping or flooding.

In Ontario, Conservation Authorities deal with the conservation and management of land and water resources on a watershed basis. These Authorities are local-provincial partnerships with powers to build dams and reservoirs to prevent flooding and control erosion. They may also acquire lands in danger of flooding or erosion and their flood plain mapping is used to ensure that people don't build in areas subject to flooding. Two major disasters, Hurricane Hazel in 1954 in southern Ontario and the 1961 Timmins storm in the north, are the main benchmarks used to determine where restrictions may be applied on development. In other parts of the province, the 100 year storm may be used, which is the severity of the storm likely to occur once every hundred years. The Authorities' associated programs may include fish and wildlife management, forest management, heritage conservation, recreation and soil conservation.

Most environmentally sensitive areas can be used to satisfy the need for recreational open space. They may not be suitable for playgrounds and playing fields but are a natural refuge from the artificiality of urban life. All forms of open space are essential components of any urban region and, generally, the proximity of open space is valued when people seek



Some unique natural areas such as parts of the Niagara Escarpment have been preserved from development.

Public open space is an important component of urban areas.



a place to live. However, in the process of development, the importance of open space can easily be overlooked. A public park is a tax liability to a municipality. Most land uses are a source of tax revenue, since municipal taxes are related to the value of each property, but a public park brings in no taxes although it costs money to maintain.

Planning must take into consideration the very real benefits of open space, which cannot usually be expressed in dollars and cents, and produce a strong but realistic policy on open space.

The conservation of natural resources also applies to mineral resources. Sand and gravel pits and quarries are of planning concern in several ways. On the one hand, the noise and truck traffic and visual scars left in the landscape make them very unwelcome neighbours. On the other hand, the availability of construction materials is very important to the economy. The cost of transporting these materials is a significant factor. Therefore, it is important to protect sufficient deposits of sand, gravel and stone close to urban areas to satisfy the needs. That means making sure incompatible uses like housing subdivisions are kept well away, so that obstacles are not placed in the way of the use of the pits by homeowners. At the same time, the rehabilitation of the pits and quarries must be a concern, so that they are not left as dangerous and ugly places. With good planning these industrial operations can eventually take on a new life: a quarry can become a swimming pool and a worked-out pit can be transformed into a park or be used for agriculture, forestry or even for housing.



Pits and quarries can be rehabilitated into important community amenities.

Preservation of Agricultural Land

It is understandable that, as a predominantly agricultural society starts to urbanize, very little emphasis is placed on preserving agricultural areas which exist in seemingly endless abundance. With the passage of time, it becomes increasingly obvious that these natural resources are not limitless.

A planning responsibility is to document the process as it occurs and project what is likely to happen if it continues. Measures may then be considered to control the process, if necessary, and to preserve the most valuable agricultural areas.

By relying purely on the marketplace, the best fruitlands of the Niagara region would be lost to development, because the current value of the land for fruit production is less than its value for urban development. Today it is cheaper to import fruit from California than to pay a price for Ontario fruit that would ensure the preservation of these unique agricultural lands. Eventually, this may change, but land covered with houses, factories and shopping centres does not easily revert to orchards. Planning involves first assembling the facts about the loss of these lands and the long term consequences of that loss, then making those facts clear to politicians and the public and finally proposing a realistic response. The last part is particularly difficult because it may involve imposing restrictions with severe financial consequences on certain owners of land. The restrictions would benefit the people of Ontario and their descendants, but the immediate sacrifice would be imposed on a small minority. The response to this problem, as with all planning problems, is a political decision.

Some of the damage to agricultural land occurs because people want to build homes in the countryside and enjoy it. Eventually, the result is a semi-urban environment, too built up to allow continued farming and very expensive to service because it is scattered rather than compact.

One of the problems resulting from allowing houses to be built for non-farmers in the countryside is that the city folk eventually complain about some of the agricultural activities around them. Farmers must expect strong opposition from these exurbanites if, for example, they want to establish a hog farm and an intensive poultry operation anywhere near them. Planning includes taking whatever measures are needed to preserve at least the best agricultural areas from this fate. Once the land is divided into building lots, it is extremely difficult to stop



The tender fruitlands of Ontario occur in very few areas of the Province and, in almost all instances, are a threatened resource.

Many urban dwellers yearn for a home in the country but few realize the effects this type of development has on its surroundings.



development, particularly if those lots have been sold. The only practical control is to strictly limit the subdivision of the large farm lots. What can a person do with a hectare of land out in the country if he is not allowed to build a house on it? It is too small to farm. The result is very strong pressure to allow a house to be built and possibly pressure for further subdivision because the lot is too large to maintain as a single residential lot. A very large residential lot seems attractive at first but the burden of keeping all that grass or the vegetables weeded is likely to eventually cast a different light on the experience.

The basic source of information about the quality of agricultural land is the Canada Land Inventory, which divides land into seven classes according to agricultural capability. The top four classes are usually considered worth protecting for agricultural use, but the agricultural capability classification is just one of a number of factors to be considered. The size of the pocket of good land and the existing pattern of urban development may be equally significant.

The Province of Ontario has published its **Food Land Guidelines**, a document which describes in greater detail the concerns expressed here and outlines a provincial policy to deal with the problems.

One planning objective of most rural municipalities and the Province itself is the preservation of the physical land base for continued agricultural production.



Redevelopment, Renewal, Community Improvement

Planning is not a static exercise; it is not a matter of designing an ideal environment which will remain perfectly suitable indefinitely. Conditions change, age takes its toll and communities which once were very well adapted to their purpose may become increasingly inadequate in their original form.

Planning must deal with the necessary changes required to adapt an existing built environment to new circumstances. There was a time when we thought wholesale demolition was the answer to the ills of old city neighbourhoods. Worldwide experience has generally discredited that notion. The very term "urban renewal" has acquired a negative connotation because it conjures up a process in which families are uprooted and a familiar environment is destroyed.

We now have a greater awareness of the importance of the social fabric of a neighbourhood and we know better than to expect purely "bricks and mortar" solutions to succeed. Renewal now generally means building on the existing fabric, improving and revitalizing rather than destroying and rebuilding. Emphasis is placed on encouraging the maintenance of existing property.

Another hard lesson learned from past experience has been the need to integrate community improvement into the overall planning for the community. Limiting renewal to an attack on blight in a particular area is likely to result in the relocation of the problems without eliminating the root causes.

With the impact of suburban shopping centres weakening and even threatening to destroy some old central business districts, community improvement also means revitalizing these older commercial areas, helping them change if necessary and adapt to new and somewhat different functions. Industrial and institutional buildings may also no longer serve their original purpose and renewal may include finding a new use for them, such as turning a railway station into a classy restaurant or an old factory into offices or artists' studios.

In recent years, interest has been growing in improving and rehabilitating older portions of our urban communities.



Here, renewal may blend with heritage conservation. A problem that is particularly common in the north of the province is the decline of one-industry towns, based on a single natural resource. Cobalt, for example, was once a much larger thriving community which owed its existence to silver mining. Current planning seeks an alternative economic base, such as tourism. Restoring old wooden buildings and possibly relocating them in one area would support that goal.

The past century in North America has been a time of great expansion. The existence of deteriorating areas was an embarrassment but the interest was focussed on the development of raw land. Those frontier days are coming to an end. Particularly in times of slow economic growth, the need is felt to watch every penny and make the best possible use of existing public services and facilities. Communities are actively encouraging the improvement of older areas and, as a result, the economics of renovation and re-use are becoming increasingly attractive for the private developer, in comparison with new construction.



Assisted by a variety of Provincial programs, municipalities have made great efforts to improve their central business districts.

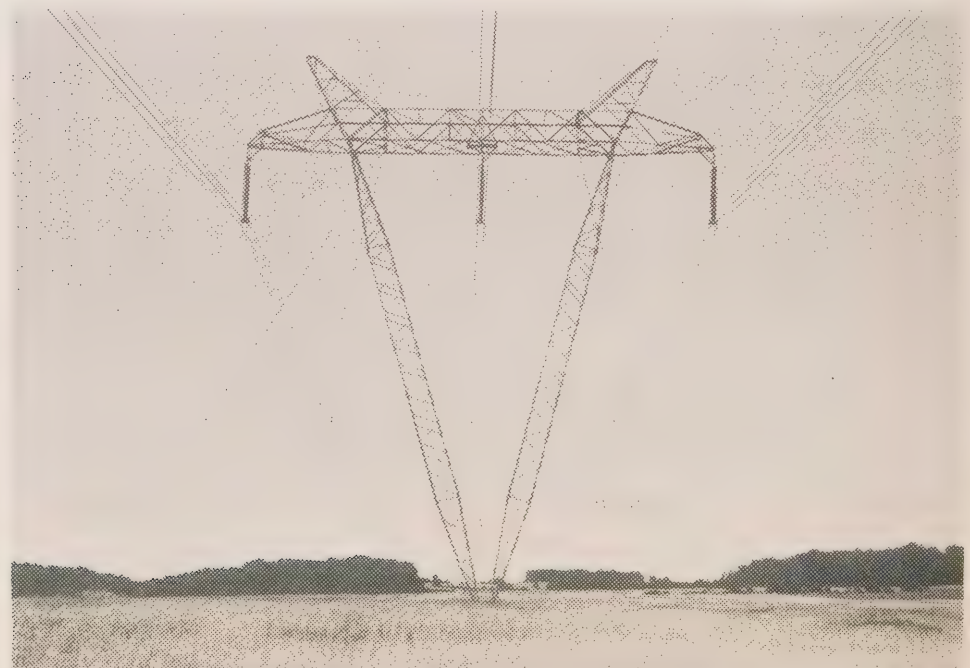
Regional Planning

Many planning issues are local issues, which can best be dealt with at a local level. However, some very major issues transcend local boundaries and are best solved by a jurisdiction covering a wide area. In some countries, strong planning powers are given to planning agencies at a regional or even national level in order to control the structure of development on a broad scale. In particular, they may be able to direct the location of industry toward certain areas and away from others. In North America, such strong public control is not customarily exercised over private development, but "carrots" in the form of incentive grants may be offered.

In Ontario, each of the largest urban areas has been joined in some form of regional government with the adjoining suburban areas and partially rural areas. The most populous of these, Metropolitan Toronto, is now almost entirely built up, but is surrounded by other regional government areas. Regional governments are intended to allow areas with common interests to plan co-operatively over a wide area for such services as major roads, public transit, trunk water and sewer mains and police, public health and welfare services. Each of these services is planned on a regional scale and a regional plan ensures that the plans of each special purpose department conform with each other and with the general land use plan, if there is one.

From time to time, a particular concern may require planning to occur over an area that is not a region in the usual sense, but has a single unifying feature. The Niagara escarpment is such an example. In order to protect the escarpment, the provincial government passed the **Niagara Escarpment Act**, establishing a planning area and a planning agency straddling dozens of municipalities. This type of exercise is particularly difficult because, in order to be effective, the broad agency must be given some powers which are otherwise in the hands of local municipalities. The potential for local resentment is obvious, which explains why governments are not likely to introduce such a planning agency unless they perceive the need to be very strong.

The Parkway Belt Plan is a provincial initiative of regional scope designed to stop the area between Hamilton and Toronto from becoming a continuous urban sprawl. An important feature of the Plan is the designation of transportation and utility corridors wherein facilities such as hydro lines and highways may run close to each other and avoid cutting separate swaths through communities. Together with a linked open space network, these corridors serve to separate urban communities and thereby help to maintain their separate identities.



The Parkway Belt Plan provides transportation and utility corridors.

Energy Conservation

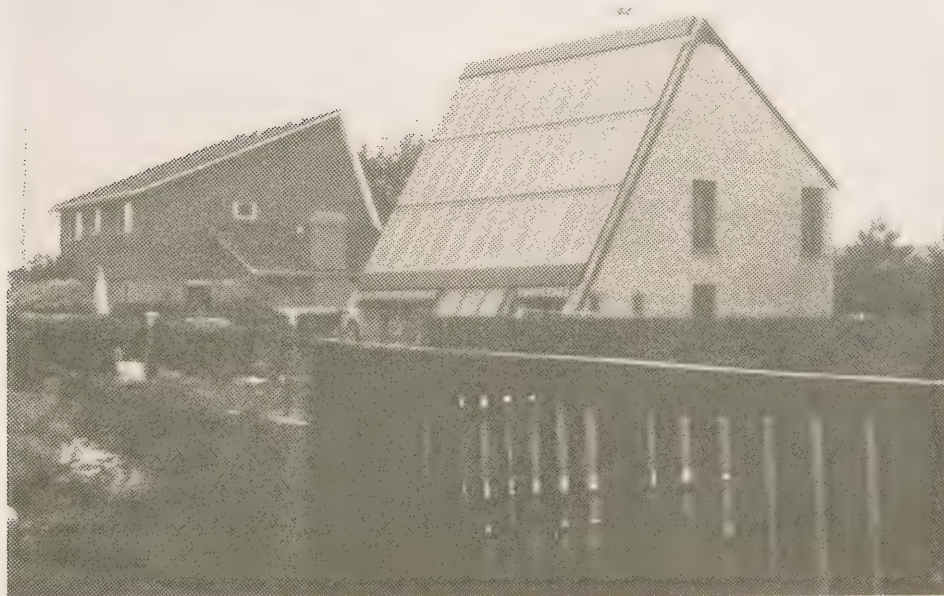
Until quite recently, energy conservation was not even mentioned in discussions of planning considerations. It is unrealistic to expect to attach much importance to a subject if the consequences of ignoring it appear to be almost negligible. Only when the cost of energy resources is seriously felt, and when it seems likely to continue to grow relative to other factors, do we take notice. That stage has now been reached.

Insulation of buildings has already been widely recognized as a cost-effective measure, particularly at the initial construction stage. Retrofitting, or insulating older buildings, is somewhat more expensive, but is also likely to be worthwhile as a long-term investment.

With so much energy to spare, it is not surprising that our way of life has reflected an almost total lack of concern for energy efficiency. This is reflected in the form of our urban areas, which sprawl and are built on the assumption of unlimited automobile use. Planning must now find ways to design new development and adapt older areas to a changing attitude to energy use. Employment, shopping and recreational opportunities need to be made available close to residential areas in order to reduce the need for automobile trips. Compact development must be encouraged to support public transportation. The full impact of energy shortages will not be felt immediately but development decisions should anticipate that impact because the cost of modifying existing development patterns is far greater than if future needs had been foreseen.

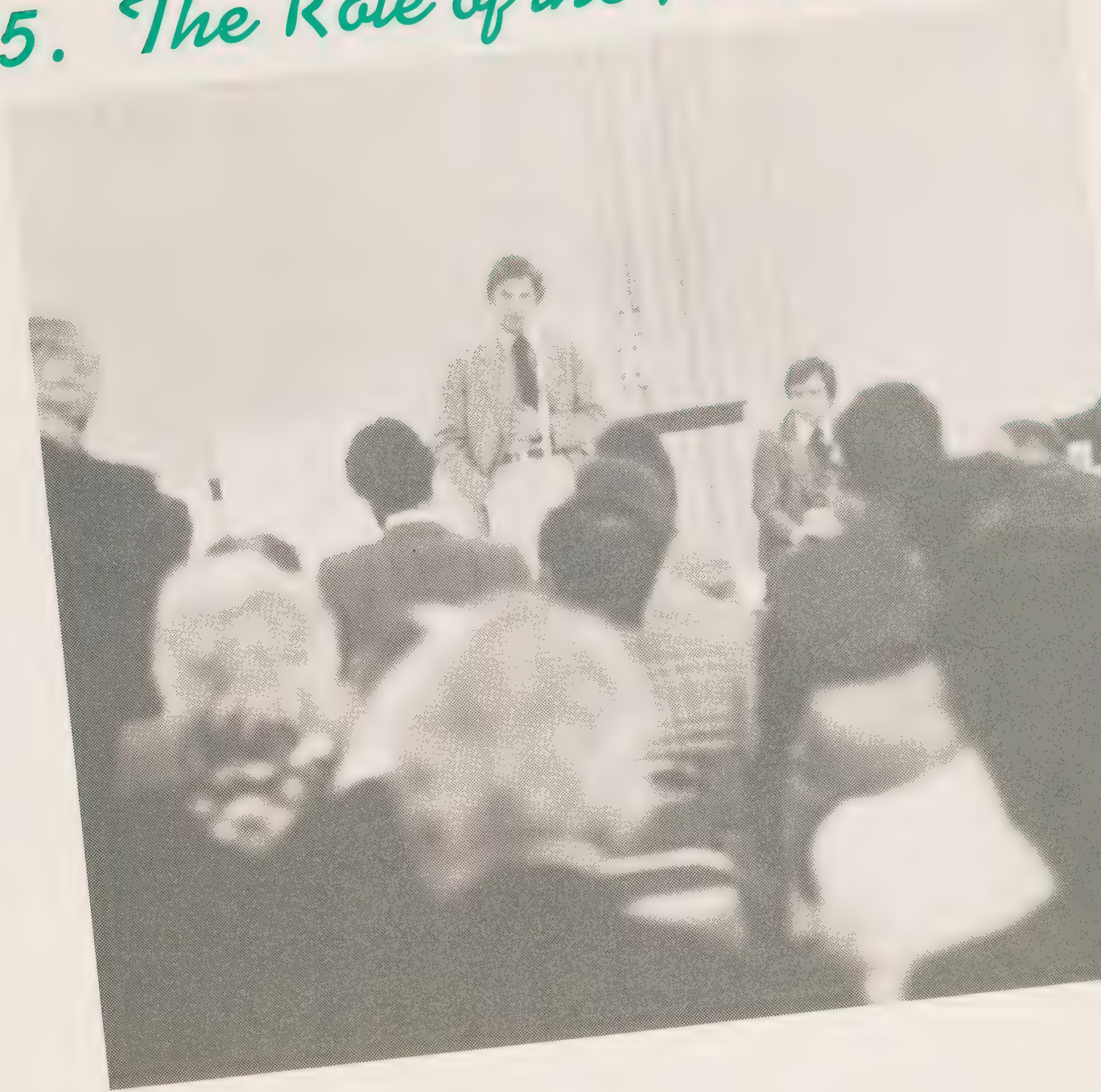
A third general area of planning for energy conservation involves site planning and other means of maximizing solar energy through design. By orienting buildings to capture the sun and designing them with large windows toward the south and small ones to the north, home heating costs can be reduced. Landscaping can also be used for similar purpose and in multiple housing developments, some units can be sited to protect the others from north winds.

"Solar access" is the concept of the access of a building to the light and energy of the sun's rays. The increasing use of solar energy as a power source for home heating will result in a greater awareness of the value of solar access. Property owners will be concerned about their legal right to unobstructed access. The protection of solar access will be a particularly challenging design problem if other energy considerations promote compact development, resulting in buildings close together.



Much work has been done on techniques of harnessing solar energy for domestic heating purposes.

5. *The Role of the Public*



Planning involves a lot of technical information, some of it complex, but the decisions are mostly value judgements and are the responsibility of elected politicians rather than technocrats. Because the decisions affect citizens literally "where they live", the process is considered one in which the public should be given a maximum of opportunity to participate.

Planning decisions affect private property and our legal system has traditionally protected property from public actions which might diminish its value. Planning legislation is designed with such safeguards. Property-owners are considered to have a particular stake in the development of their community because they cannot escape the consequences of that development, except by selling their property. The

legitimate interest of other citizens is also recognized and is likely to be increasingly recognized as renters become a larger proportion of the population. Governments at all levels exercise planning powers and legislation provides opportunities for public discussion and appeals from the various planning restrictions.

Regulations under the **Planning Act** require local authorities to notify neighbouring property owners whenever an application is made to amend the official plan or the zoning or to allow a minor variance or an extension of a non-conforming use. An opportunity is given to the applicant and any objectors to express their opinions before a decision is rendered.

The Ontario Municipal Board is an independent body, rather like a court, which has the power to overrule a local council or committee on appeal. It does not rule on matters of law, but acts as an independent arbiter of what is fair. Most of the planning approval processes under the **Planning Act** provide for an appeal to the municipal board: zoning, committee of adjustment applications, unsuccessful official plan amendment applications, consents. Where the approving authority is the Minister himself, a request may be made prior to the decision to refer the matter to the municipal board. This applies, for example, to subdivision plans, official plans and official plan amendments.

The persons affected may be large property development corporations or individual homeowners. The appeal could be by a neighbour against a decision granted, or by an applicant against a decision refused or against conditions imposed with a decision. Some board hearings last for weeks, others barely an hour. Everyone usually gets an opportunity to express his/her opinion and the board hands down a decision, sometimes immediately, sometimes after deliberation and time to document the decision in writing.

The civic health of a community depends on the degree to which its citizens are willing to get involved, and this in turn is affected by whether the citizens feel their participation has some effect. Opportunities are afforded by expressing opinions to elected representatives and backing up those opinions at the ballot box. By organizing in resident and ratepayer groups, pressures can be focussed and intensified. As a further step, citizens may seek appointment to planning advisory committees and committees of adjustment and, of course, to elected office.

6. Conclusion



It should be evident from the foregoing that community planning is a complex subject. Its parts are closely interrelated. Some of the discussion under pollution control could just as well have been included under transportation or water supply and sewage. The subject can be described from many different angles. It is the co-ordination of activities affecting the physical environment in which the community has an interest; it is a process of decision making, governed by legislation. One of the underlying themes is the compromise that is almost always involved: between the interests of the majority and the rights of individuals, between the protection of the environment and the need to promote economic activity, between providing efficient transportation and protecting neighbourhoods, etc. The professional planner's role is to provide the facts and make the implications of decisions clear. He or she is not the decision-maker. Decisions are reached through the demo-

cratic process: elected politicians will reflect what they perceive to be the wishes of the people.

The planning system in Ontario is designed to permit and encourage as much public participation in the process as possible. If the general public is apathetic, special interests are more likely to influence public decisions. This is inevitable: those with an axe to grind will be well prepared with all the facts supporting their point of view. The involvement of public-spirited citizens is essential to provide a balance and ensure that decisions reflect the broad public interest. Planning is everybody's business. Ontario will continue to be a good place to be if enough of its citizens get involved. The subject is fascinating. Obviously, we have only been able to touch the surface in these few pages. If your interest has been aroused, you may want to get into the subject a little deeper. The bibliography may help you take that step.



Community planning is based on the philosophy that local residents should have a voice in deciding on the kind of community they live in.

Glossary

Agreement	See site plan agreement, subdivision agreement.
Airport zoning	The federal government has the power to impose height restrictions around airports in order to protect them for aeronautics. The restrictions take the form of a Registered Zoning Order, not to be confused with a zoning by-law of the municipality or a provincial Minister's Zoning Order.
Bonus zoning	This describes the process whereby a municipality agrees to permit a more intensive use of a property, in exchange for the provision of public facilities or services or for meeting a public objective, such as preserving a historic building. In Ontario, "more intensive use" is limited to increased density or height.
Building by-law	Each municipality used to have its own by-law to regulate the strength and safety of buildings and structures. However, an Ontario Building Code was introduced in 1975, with standards applicable throughout the province. The old building by-laws only apply to existing buildings, not to new construction.
Business improvement area	A retail commercial area designated for improvement, beautification and maintenance of municipally owned lands, buildings and structures. Funds are raised by a levy on all businesses within the area.
Certificate of occupancy	When there is a zoning by-law in effect, the by-law may say that no change in use may occur unless a certificate of occupancy has been obtained. This gives the municipality an opportunity to know what changes are occurring and to refuse a certificate if the proposed use is prohibited by the zoning. Few municipalities provide for this process.
Cluster housing	Housing that is clustered on one part of a lot, leaving areas of common open space.
Committee of adjustment	<p>In order to relieve the municipal council from dealing with relatively insignificant matters, an appointed committee of adjustment may grant minor variances from the zoning by-law and possibly from certain other planning by-laws. Upon receiving an application, the committee must notify people in the vicinity and hold a hearing before making a decision.</p> <p>In some circumstances, a committee of adjustment may be given authority to grant consents for land severances, just like a land division committee.</p>
Community improvement	This term refers to all activities, both public and private, which maintain, rehabilitate and redevelop an area. These activities were called urban renewal at a time when the standard solution was to raze blighted areas and replace them completely. The current term reflects an emphasis on fixing up and improving in contrast with the bulldozer approach of an earlier period.

Condominium	A form of property ownership in which a number of people each own their own unit but not the land on which the unit is located. The land and any common facilities and utilities are jointly owned by all the unit owners.
Consent	Otherwise known as a “land severance”. In order to create a new parcel of land by separating a piece from a larger parcel, permission must be obtained from some level of government. (It could be a local, county or regional council or a committee of adjustment or land division committee or it could be the Minister of Municipal Affairs.) If the intention is to create several new lots, then a plan of subdivision should be prepared, rather than proceeding by a series of consents.
Conservation	There are several kinds of conservation. The term is commonly applied to natural resources, energy, housing stock and historical buildings.
Conservation authority	An appointed body established to manage natural resources other than gas, oil or minerals within a watershed. The primary purpose is for flood control but conservation authorities also develop land for open air recreation.
Conservation review board	This provincial board holds hearings under the Ontario Heritage Act and makes recommendations to municipal councils and other interested parties on matters related to heritage designation.
Covenant	When dealing with property, a covenant is a legal condition or restriction, usually to the effect that all or part of the land may not be used in a certain way or may not be built upon.
Delegation	<p>The Planning Act gives certain powers to the Minister of Municipal Affairs but provides for those powers to be transferred to a municipal council. Mostly, the recipients of delegated powers are regional councils, who have access to considerable planning expertise. All the regions have the authority to approve plans of subdivision and, in 1985, two of them may approve local official plans.</p> <p>The power to grant consents for land severances is given directly to counties, regions and some towns and cities outside counties. The upper-tier counties and regions may delegate their consent-granting authority to a local municipal council and each local council may further delegate the authority to a committee of adjustment, a committee of council or an appointed official.</p> <p>In northern Ontario, the consent granting authority may be delegated by the Minister to a city, a land division committee or a planning board.</p>
Demolition control	The Planning Act allows a municipal council to prohibit the demolition of residential property unless a new building permit has been obtained and a new building is constructed within a specified time. This serves to discourage speculators from tearing down old houses prematurely. However, neither the demolition permit nor the building permit may be refused if the application conforms to all by-laws.
Development control	Whereas under zoning the restrictions on development are described exactly, allowing the developer to know precisely what is permitted, under development control only the general principles are pre-determined. Each application is reviewed for conformity to the general principles and the specific restrictions are only applied upon approval.

Enterprise zone	A depressed area designated for regulatory relief and tax incentives. The concept was popularized in Britain and was introduced in the United States in the early nineteen eighties. It has not been used in Ontario.
Environmental assessment	A process which includes the identification, interpretation and evaluation of the effects of an action and its alternatives on the environment. Major undertakings such as new provincial highways, electrical generating plants and transmission lines require an environmental assessment before they are allowed to proceed.
Expropriation	Some public agencies are given the power to acquire land by compulsory purchase for specific purposes. If agreement is not reached with the owner on the price, the matter may be referred to the Ontario Municipal Board.
Freezing by-law	See Interim Control.
Garden City	As proposed by Ebenezer Howard in his 1902 classic "Garden Cities of Tomorrow", a garden city is a new town with three principal characteristics: public ownership or control of all land in order to determine land use and prevent speculation; a careful design of the whole city, including its optimum size, to make it economically and socially balanced; and a belt of permanent farmland surrounding the city.
Green belt	An area surrounding an urban area, to prevent the indiscriminate spread of urban development. Canada's best known example is around Ottawa. The Parkway Belt, between Hamilton and Toronto has some characteristics of a green belt.
Hazard land	Land subject to a hazard such as erosion or flooding or having unstable slopes or soils; a mine.
Heritage easement	A heritage easement is an agreement which conveys to its holder the legal right to be involved in decisions concerning the future of a property. Typically, it is used by the Ontario Heritage Foundation or a municipality to preserve a facade of architectural significance.
Holding by-law	A type of zoning by-law where the zoning for future use is preceded by the prefix H. Until the H is removed by an amendment to the by-law, no development is permitted. This gives the municipality control over the timing of development, while the developer and the neighbours have the assurance of knowing future zoning.
Home occupation	A commercial use in a dwelling, usually a relatively inconspicuous use which is acceptable in the specific residential environment.
Interim control by-law	In order to gain time to undertake a study of a problem, a municipality may introduce a by-law which allows no new development in an area. The maximum time such a by-law may remain is two years. It is still possible for individual applications to be processed through amendments to the freezing by-law while it is in effect.
Land Division Committee	In the more populated parts of Ontario, the authority to grant land severances or consents is given to county and regional councils and to some city councils. However, these councils may in turn delegate their authority to, for example, a land division committee of the county or region. In a territorial district, the Minister may appoint a land division committee.

Land severance	See consent.
Legal non-conforming use	A use that exists legally before a zoning by-law was introduced remains legal, no matter what the by-law says. However, it could not expand without authorization from a committee of adjustment.
Levies, lot levies, imposts	In order to defray certain costs introduced by development, municipalities frequently impose a cash levy of impost to be paid by the developer for each lot or unit created. However, such levies may only legally be imposed to cover costs which can be identified and linked specifically to the development.
Local Architectural Conservation Advisory Committee (LACAC)	This committee acts as an advisory body to the municipal council. Its prime responsibility is to recommend to council heritage properties deserving the designation under Part IV of the Ontario Heritage Act .
Maintenance and occupancy standards	A council may pass a by-law prescribing standards of maintenance and occupancy, and may appoint a property standards committee to hear appeals from people who have been served an order to fix up their property.
Minister's zoning order	The Minister of Municipal Affairs has the authority to introduce zoning restrictions anywhere in the province. A Minister's Zoning Order is most often imposed in unorganized territory, where there is no municipal council to impose zoning controls. Occasionally, in extreme or special circumstances, an order may be imposed in an organized municipality.
Minor variance	Zoning by-laws are intended to provide control over development but this does not mean that the specific restrictions of a by-law should be considered as if cast in stone. A minor variance, a small variation from a specific by-law provision may be quite acceptable, but must be sanctioned by a committee of adjustment. If the requested variance is judged to be major, an application to amend the by-law would be required.
Non-conforming use	See legal non-conforming use.
Nuisance	The law of nuisance has been with us much longer than zoning. It is part of our common law which allows us to go to court to restrain a neighbour or a corporation from creating a nuisance. Problems with noise, smells and vibration are probably the most common. The existence of zoning causes us to have recourse to the law of nuisance less often, since incompatible uses tend to be separated.
Official plan	A document in which a municipality describes how it expects to develop. By itself, the official plan only binds the municipality. No zoning by-laws or public works may be introduced in conflict with the official plan. However, there may still be old by-laws around which don't conform with a more recent official plan.
Official plan amendment	The Planning Act provides for amendments to be made to the official plan, after a process including public participation, identical to the process for the adoption of the official plan.
Ontario municipal board	The municipal board is an administrative tribunal. Its members travel around the province and hold hearings in local communities on various sorts of appeals, mainly on planning matters.

Park land dedication	When developing a plan of subdivision, a developer may be required to give the municipality up to 5 per cent of the land for park purposes. If the development is commercial or industrial, only 2 per cent may be taken. If the municipality already has enough park in the vicinity of the subdivision, it may accept “cash-in-lieu” (cash instead) to put in a park acquisition fund.
Part-lot control	It is normally prohibited to sell part of a lot shown on a registered plan of subdivision. However, a municipal council may remove part-lot control from specifically designated plans of subdivision, with the Minister’s approval.
Performance zoning	Instead of simply listing prohibited uses, in performance zoning various technical, environmental or esthetic standards are stated which must be met before a use is permitted.
Plan of subdivision	In order to develop land in lots it is necessary to obtain the approval of a plan of subdivision, which is then registered in a Registry Office or Land Titles Office. The plan must provide for roads, parks, school sites, etc., if appropriate and must conform to the official plan of the municipality, if there is one.
Planning area, planning board	These used to exist throughout the province, but are now only found in the territorial districts of the north. A planning board is a corporate body with powers defined in legislation. Typically, a planning area covers more than one municipality and the board prepares an official plan and gives planning advice.
Planning advisory committees	A municipal council may appoint a planning advisory committee. Two or more councils may appoint a joint planning advisory committee. Such a committee is purely advisory and has no statutory authority.
Policy statement	See provincial interest.
Preservation	See conservation.
Property standards	See Maintenance and Occupancy Standards.
Provincial interest	Matters of provincial interest are described in the Planning Act in broad terms. When the Minister of Municipal Affairs intervenes in a planning issue, he refers to the planning interest affected to justify the intervention. If the Minister declares a provincial interest in a matter before the municipal board, the final decision is left to the provincial Cabinet. An explanation of how the provincial government intends to protect a provincial interest may be found in the policy statements issued by the Minister of Municipal Affairs, either alone or jointly with other ministers whose responsibilities are affected.
Quieting order	If there is doubt about the legal status of a municipality or its boundaries, the municipal board may issue a quieting order to quiet these doubts.
Redevelopment	See community improvement.
Secondary plan	In order to go into more detail than in the generalized official plan, a municipality may prepare a secondary plan which may cover only a portion of the area covered by the official plan, or it may deal with a particular subject matter. A secondary plan typically deals with a single community or district and is adopted by amendment as part of the official plan.

Site plan control, site plan agreement	A municipal council may designate an area where no development may occur unless the council has approved a site plan. Before an area is designated, there must be an official plan in effect with policies on site plan control. In approving a site plan, the council may require the owner of the land to enter into an agreement binding him to provide facilities or do certain work on the site. For instance, the agreement may deal with grading and landscaping of the lot, with the surfacing of parking areas, the widening of abutting roads, the provision of garbage storage facilities, the granting of easements for utilities, etc.
Spot zoning	The zoning of a relatively small parcel of land with different restrictions or for a different use than in a larger surrounding zone.
Subdivision agreement	Before approving a plan of subdivision, the approving authority usually requires the applicant to enter into a subdivision agreement. A typical agreement deals with the installation of engineering services and their maintenance during construction, with the grading and landscaping of the lots, with lands to be conveyed for municipal purposes and with financial considerations.
Timesharing	Also known as interval ownership, timesharing is an extension of the condominium concept by the addition of a time slice as a further dimension. Purchasers acquire rights to a property for a specific time period, such as one or two weeks, each year.
Urban renewal	See community improvement.
Zero lot line	A concept whereby detached houses are located with one outside wall on the property line. Instead of two narrow yards as in the conventional siting of homes, a single wider yard is created on each lot, more useable than the conventional yards.
Zoning by-law	<p>A municipal by-law to control the use of land and buildings and to regulate the height, bulk, location, size, floor area, spacing, character and use of buildings or structures. Typically, a zoning by-law will define different zones on a map, each with its own list of permitted uses and minimum lot sizes, frontages and yard or set-back dimensions, maximum building height, minimum number of parking spaces, etc.</p> <p>A zoning by-law is not concerned with the strength and safety of construction, which is governed by the Building Code.</p>
Zoning order	See Minister's Order.

Recommended Reading

General

URBAN LAND USE PLANNING, second edition, Chapin, F. Stuart, University of Illinois Press, 1965

A basic text, including theory, a discussion of necessary background studies and the preparation of a plan.

A GUIDE TO THE PLANNING ACT

Ministry of Municipal Affairs and Housing, 1983.

This document explains the Planning Act in simple language. It covers some of the same ground as "An Introduction to Community Planning", but deals more specifically with every clause in the Act.

PLANNING AS A CAREER

An information pamphlet for students, published by the Canadian Institute of Planners.

Subdivision of Land

LAND SEVERANCE PLANNING GUIDELINES FOR LAND DIVISION COMMITTEES AND COMMITTEES OF ADJUSTMENT

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, 1981

This 15 page pamphlet discusses the issues that should be considered when dealing with applications for the creation of individual lots. \$2.

A GUIDE TO RESIDENTIAL PLANNING AND DESIGN IN SMALL COMMUNITIES

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, March 1980

A primer on the physical layout and design of residential subdivisions, starting with a brief discussion of community planning principles. \$2.

RESIDENTIAL SITE DESIGN ALTERNATIVES IN SMALL COMMUNITIES

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, September 1981

A supplement to "A Guide to Residential Planning and Design in Small Communities". The report looks at four alternative designs for a low-density subdivision. It illustrates principles and should be useful to anyone involved in the design, review or approval of subdivisions in small communities.

URBAN DEVELOPMENT STANDARDS

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, 1976, reprinted in 1980

This study examines how development costs of new residential subdivisions can be lowered. It represents a reaction to the tendency of municipalities to impose ever higher minimum standards which eventually are found to unnecessarily raise the cost of housing. As always, planning involves a choice. This study shows how the balance can be redressed toward a more cost-conscious design, without sacrificing anything essential.

Legal Aspects

A PLANNER'S REFERENCE TO LEGISLATION, PROVINCIAL POLICIES AND GUIDELINES

Ontario Ministry of Municipal Affairs

An alphabetical listing of topics a planner may be involved in, with reference to the specific clause of the relevant provincial or federal act, together with a brief explanatory note.

ENVIRONMENT ON TRIAL, A Handbook of Ontario Environmental Law

Canadian Environmental Law Research Foundation, 1978, Edited by David Estrin, Mary-Anne Carswell and John Swaiger, Distributed by The MacMillan Company of Canada Limited. \$6.95

The accent is on environmental issues, but this book covers a wide range of the planning topics mentioned in this layman's guide, only generally in more detail. It is a particularly useful book for anyone proposing to fight an environmental or land use planning issue, because it gives the legal basis for various controls.

ENERGY EFFICIENCY IN MUNICIPALITIES: THE LAW

See Energy Conservation

Non-Conforming Uses and Minor Variances

GUIDELINE 11: Committees of Adjustment, Minor Variances and Non-Conforming Uses. July, 1984

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing

This is one of a series of guidelines on planning issues and to assist in understanding and applying certain parts of the Planning Act.

Site Planning

SITE PLANNING, Second Edition, 1971, Lynch, Kevin

The M.I.T. Press

This is one of the basic reference books. An introduction to the art of site planning, an exposition of its principles and a condensed technical reference.

URBAN PLANNING AND DESIGN CRITERIA, Second Edition, 1975, De Chiara, Joseph and Kappelman, Lee Van Nostrand

Reinhold Limited

A basic illustrated reference source for physical design criteria for just about anything a planner is likely to be professionally involved in.

Financial Considerations

FINANCIAL IMPACT ANALYSIS: A HANDBOOK FOR MUNICIPAL PLANNERS

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, 1985

A guide to help planners evaluate the benefits and costs of planning policies and of various types of new development.

Heritage Conservation

WHAT IS HERITAGE DESIGNATION?

Ontario Ministry of Culture and Recreation, 1979

(Now the Ontario Ministry of Citizenship and Culture)

This small brochure is a guide to Part IV of the Ontario Heritage Act. \$0.35

HERITAGE CONSERVATION DISTRICTS AND THE ONTARIO HERITAGE ACT

Ontario Ministry of Citizenship and Culture

This small brochure concerns itself with Part V of the Ontario Heritage Act. \$0.35

Preservation of Agricultural Land

FOOD LAND GUIDELINES: A POLICY STATEMENT OF THE GOVERNMENT OF ONTARIO ON PLANNING FOR AGRICULTURE

Ontario Ministry of Agriculture and Food, 1978

More than just a formal policy statement, this little document gives useful information on how to go about identifying agricultural resource lands, determining the highest priority areas and preserving them through various planning measures. A description of the Canada Land Inventory Soil Capability classification for agriculture is given in the appendix, together with a source reference for maps and other essential information.

PLANNING FOR AGRICULTURE IN SOUTHERN ONTARIO
Prepared for the ARDA Directorate of Ontario by the Centre of Resources Development, University of Guelph, 1972

This report is the work of a team of agricultural economists, geographers and soil scientists who were asked to study the industry, project changes and suggest guidelines for policy.

Energy Conservation

PLANNING LAND TO CONSERVE ENERGY
R. Lang and A. Armour, Environment Canada, Lands Directorate, Land Use in Canada Series, 1982

Forty case studies from Canada and the United States, providing information which can assist planners make the case for new energy measures to local decision-makers and the public and to evaluate the effectiveness of actions taken. No charge.

SAVING ENERGY BY WAY OF SITE DESIGN
Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, April 1981

Well illustrated with clear diagrams and drawings, this attractive little booklet contains the highlights of a residential site design and energy conservation study. The application of energy-saving techniques is demonstrated in a specific suburban subdivision in Guelph. \$5

ENERGY EFFICIENCY IN MUNICIPALITIES: THE LAW
Ontario Ministry of Energy, June, 1980

Discussion paper and catalogue of existing municipal legal powers available to promote energy conservation and renewable/recoverable energy use, together with illustrations of their possible uses. Designed primarily for municipal councillors and staff, but also available for citizen groups. No charge.

ENERGY AND LAND USE
Center for Urban Policy Research, Rutgers, 1982
Edited by Robert Burchell and David Listokin
A series of articles by various contributors on all facets of the subject.

Community Renewal

COMMUNITY RESOURCES KIT: PRIDE
Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing, 1983

This kit contains information on provincial programs with regard to community improvement. No charge.

Water Management

WATER IMPROVEMENT — GOALS, POLICIES, OBJECTIVES AND IMPLEMENTATION PROCEDURES OF THE MINISTRY OF THE ENVIRONMENT
Ontario Ministry of Environment, November 1978

This booklet deals with the management of the quality and quantity of both surface and ground water resources.

Regional Planning

REGIONAL PLANNING IN CANADA: A PLANNER'S TESTAMENT
Gertler, L.O., 1972

A discussion of regional theory and practice in Canada with reference to policies at the provincial and federal level and to regional cities.

Acknowledgements

This report was prepared by:
Research and Special Projects Branch

Bill Mackay, director
Lou Spittal, manager
Pierre Beeckmans, senior planner
Jane Gulland, graphic designer
Mike Gobelian, drawings

Illustrations are reprinted, with permission, from the following sources:

"Well, there goes the neighbourhood" from Vol 39, No. 11, December 1973 issue of **Planning** magazine, copyright 1973 by the American Society of Planning Officials (now the American Planning Association), 1313 E. 60th St., Chicago, IL 60637

"I said . . . we were one of the lucky ones . . . not expropriated for airport expansion", Len Norris in the Vancouver Sun, February 1, 1973.

Most Recent Publications Available from the Research and Special Projects Branch

Computers as a Planning Tool
August 1985

A Planner's Reference to Legislation, Provincial Policies and Guidelines,
Updated June 1985

Planning and Design for Commercial Area Improvements
March 1985

Towards Community Planning for An Aging Society
Reprinted 1985

Downtown Management: The State of the Art in Ontario
February 1985
(complement to the following report)

Towards Excellence in Downtown Management
December 1983

Land Use Planning for Energy Conservation
October 1984

The Re-use of Public Buildings
September 1984

Guidelines for Recreational Vehicle Campgrounds
September 1984

Handbook for Energy Efficient Subdivision Planning: Book 3 Design Implications
September 1984

Améliorations communautaires

Gestion des eaux

Planification régionale

Remerciements

COMMUNITY RESOURCES KIT: PRIDE
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 1983
Pochette de renseignements-sur les programmes provinciaux se rapportant aux projets d'amélioration communautaire. Gratuit.

WATER IMPROVEMENT — GOALS, POLICIES, OBJECTIVES AND IMPLEMENTATION PROCEDURES OF THE MINISTRY OF THE ENVIRONMENT
Ministère de l'Environnement de l'Ontario, novembre 1978
Brochure traitant de la gestion qualitative et quantitative des eaux de surface et des eaux souterraines.

REGIONAL PLANNING IN CANADA: A PLANNER'S TESTAMENT
Gertler, L.O., 1972
Exposé de la théorie et de la pratique de la planification régionale au Canada dans le contexte des politiques provinciales et fédérales, ainsi que celles des municipalités régionales.

Cette publication a été préparée par
La Direction de la recherche et des projets spéciaux
Bill Mackay, directeur
Lou Spittal, chef de service
Pierre Beeckmans, urbaniste principal
Jane Gulland, graphiste
Mike Gobelian, dessins

Intitulé "An Introduction to Community Planning" en anglais, ce texte a été traduit par le bureau de traduction du ministère des Services gouvernementaux.

Permission a été obtenue de reproduire les illustrations suivantes :

"Mais qu'est-ce que notre quartier va devenir!", ("Well, there goes the neighbourhood"), dans le Vol. 39, N° 11, décembre 1973, de la revue **Planning**, copyright 1973 par The American Society of Planning Officials (devenue depuis The American Planning Association), 1313 E. 60th St., Chicago, IL 60637
"Je disais . . . nous avons eu de la chance . . . pas été expropriés à cause de l'aéroport" ("I said . . . we were one of the lucky ones . . . not expropriated for airport expansion"), Len Norris dans le Vancouver Sun du 1^{er} février 1973.

FOODLAND GUIDELINES: A POLICY STATEMENT OF THE GOVERNMENT OF ONTARIO ON PLANNING FOR AGRICULTURE
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, 1978

Ce court document n'est pas un simple énoncé de politiques; il contient aussi des renseignements utiles sur la façon d'identifier les terres cultivables et les zones agricoles prioritaires, et sur les mesures de planification à mettre en oeuvre pour les protéger. Il présente le système de classification des terres agricoles utilisé dans l'Inventaire des terres du Canada, ainsi qu'une liste des endroits où l'on peut se procurer des cartes et d'autres renseignements essentiels.

DÉCLARATION DE PRINCIPES: CONSERVATION DES TERRES AGRICOLES.
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Ministère des Affaires municipales, 1986.

Un avant-projet de déclaration de principes du gouvernement de l'Ontario rendu public pour examen et commentaires au début de 1986. La présente déclaration doit remplacer les **Directives sur les terres agricoles** de 1978.

PLANNING FOR AGRICULTURE IN SOUTHERN ONTARIO
Document préparé pour la Direction générale de l'expansion et de la réhabilitation agricoles de l'Ontario par le Centre de l'aménagement des ressources, Université de Guelph, 1972

Ce rapport est l'oeuvre d'une équipe d'agro-économistes, de géographes et de pédologues auxquels il avait été demandé d'étudier ce secteur d'activité, de faire la projection de son évolution et de proposer des directives en matière de politiques.

PLANIFIER LES TERRES POUR CONSERVER L'ÉNERGIE
R. Lang et A. Armour, Environnement Canada, Direction générale des terres, Série de l'utilisation des terres au Canada, 1982

Quarante études de cas, au Canada et aux États-Unis, qui aideront les urbanistes à défendre de nouvelles mesures d'économie énergétique devant les instances locales et le public, et à évaluer l'efficacité des mesures prises. Gratuit.

SAVING ENERGY BY WAY OF SITE DESIGN
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, avril 1981

Intéressante petite brochure amplement illustrée de schémas et de croquis faciles à comprendre qui exposent les points saillants d'une étude d'implantation et d'économie de l'énergie dans un lotissement d'habitation. Les techniques utilisées sont expliquées à l'aide d'un exemple concret d'économie de l'énergie dans un lotissement de la banlieue de Guelph. 5 dollars

ENERGY EFFICIENCY IN MUNICIPALITIES: THE LAW
Ministère de l'Énergie de l'Ontario, juin 1980

Étude et catalogue des pouvoirs dont disposent légalement les municipalités à l'heure actuelle pour promouvoir l'économie de l'énergie et l'utilisation des sources renouvelables ou recyclables d'énergie, avec exemples d'applications possibles. Visé d'abord les conseillers municipaux, mais présente aussi un intérêt pour les groupes de citoyens. Gratuit

ENERGY AND LAND USE

Center for Urban Policy Research, Rutgers, 1982

Publié sous la direction de Robert Burchell et David Listokin

Une série d'articles écrits par divers auteurs et traitant de tous les aspects de la question.

A PLANNER'S REFERENCE TO LEGISLATION, PROVINCIAL POLICIES AND GUIDELINES
Ministère des Affaires municipales de l'Ontario

Liste alphabétique des sujets qu'un urbaniste peut avoir à traiter renvoyant aux dispositions pertinentes des lois provinciales ou fédérales, avec une courte explication.

ENVIRONMENT ON TRIAL, A Handbook of Ontario Environmental Law
La Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, 1978. Ouvrage réalisé par David Estrin, Mary-Anne Carswell et John Swaiger. Distribué par The MacMillan Company of Canada Limited 6,95 \$

Le sujet est l'environnement, mais toute une gamme de questions de planification sont aussi abordées dans cet ouvrage assez fouillé à l'intention des non-spécialistes. Il sera particulièrement utile à ceux qui se proposent de combattre une décision ayant à voir avec l'environnement ou l'utilisation des sols, parce qu'il explique le fondement légal des divers mécanismes de contrôle.

ENERGY EFFICIENCY IN MUNICIPALITIES: THE LAW
Voir sous Économie de l'énergie.

GUIDELINE 11: Committees of Adjustment, Minor Variances and Non-Conforming Uses. Juillet 1984
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario
Ce fascicule fait partie d'une série de directives visant les questions d'aménagement, qui facilitera la lecture et l'application de certaines dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire.

Utilisations non conformes et dérogations mineures

Plans d'implantation

SITE PLANNING, deuxième édition, 1971, Lynch, Kevin
The M.I.T. Press
Un des ouvrages théoriques de base. Une introduction à l'art de la préparation des plans d'implantation, dont il expose les principes. Contient une section d'explications techniques condensées.
URBAN PLANNING AND DESIGN CRITERIA, deuxième édition, 1975, De Chiara, Joseph et Kappelman, Lee Van Nostrand
Reinhold Limited
Un ouvrage de référence illustré exposant les critères de conception physique pour virtuellement toutes les situations que l'urbaniste est susceptible de rencontrer.

Questions financières

FINANCIAL IMPACT ANALYSIS: A HANDBOOK FOR MUNICIPAL PLANNERS
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 1985
Un guide qui aidera les urbanistes à évaluer les avantages et le coût des politiques d'aménagement et de divers types de projets de construction.
QU'EST-CE QUE LE CLASSEMENT HISTORIQUE?
Ministère des Affaires culturelles et des Loisirs de l'Ontario, 1979 (devenu ministère des Affaires civiles et culturelles)
Cette petite brochure explique l'article IV de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario 0,35 \$

Protection du patrimoine

HERITAGE CONSERVATION DISTRICTS AND THE ONTARIO HERITAGE ACT
Ministère des Affaires civiles et culturelles de l'Ontario
Cette petite brochure explique l'article V de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario 0,35 \$

Ouvrages recommandés

Ouvrages généraux

URBAN LAND USE PLANNING, deuxième édition, Chapin, F. Stuart, University of Illinois Press, 1965

Texte théorique de base, avec une discussion des études préliminaires nécessaires et de la préparation d'un plan.

TÂTEZ LE TERRAIN

Ministère des Affaires municipales et du Logement, 1983

Cette brochure présente la Loi sur l'aménagement du territoire en termes simples. Elle traite entre autres de questions abordées dans le présent ouvrage, mais s'attache plus particulièrement à expliquer la loi.

PLANNING AS A CAREER

Brochure d'information publiée par l'Institut canadien des urbanistes à l'intention des étudiants.

LAND SEVERANCE PLANNING GUIDELINES FOR LAND DIVISION COMMITTEES AND COMMITTEES OF ADJUSTMENT

Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 1981

Brochure de 15 pages traitant des questions à étudier pendant l'examen des demandes visant la création de lots distincts. 2 dollars

A GUIDE TO RESIDENTIAL PLANNING AND DESIGN IN SMALL COMMUNITIES

Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, mars 1980

Initiation à la préparation des plans des lotissements d'habitation, précédée d'une introduction aux principes de l'aménagement communautaire. 2 dollars

RESIDENTIAL SITE DESIGN ALTERNATIVES IN SMALL COMMUNITIES

Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, septembre 1981

Un supplément à l'ouvrage précédent. Il présente quatre modèles possibles de lotissements de faible densité, donnant ainsi une illustration de certains principes. Sera utile à tous ceux qui participent à la conception, à l'examen ou à l'approbation des lotissements dans les petites localités.

URBAN DEVELOPMENT STANDARDS

Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, 1976, réimprimé en 1980

Cet ouvrage explique comment on peut faire baisser le coût des nouveaux lotissements d'habitation. Il s'élève contre la tendance qu'ont les municipalités à imposer des normes de plus en plus strictes, montrant que cela fait inutilement monter le coût des logements. Comme tous les jours, planifier signifie faire un choix. On y apprendra comment rétablir l'équilibre et redonner sa place à la rentabilité sans sacrifier quoi que ce soit d'essentiel.

Zonages des aéroports (Airport zoning)

Zonage d'exploitation accrue (Bonus zoning)

Zonage parcellaire (Spot zoning)

Zone d'aménagement, conseil d'aménagement (Planning area, planning board)

Zone d'aménagement concerté (Enterprise zone)

Zone de mise en valeur commerciale (Business improvement area)

vées sur toutes les entreprises commerciales situées dans la zone.

Zone pauvre désignée bénéficiant de dispenses et de mesures d'encouragement fiscal. Ce concept, popularisé en Grande-Bretagne, a été introduit aux États-Unis au début des années 1980. Il n'a pas cours en Ontario.

Il y en avait jadis dans toute la province, mais on n'en trouve plus aujourd'hui que dans les districts territoriaux du Nord. Un conseil d'aménagement est une personne morale dont les pouvoirs sont définis par la loi. En règle générale, une zone d'aménagement englobe plus d'une municipalité, et le conseil prépare le plan officiel de cette zone et conseille les municipalités en matière de planification.

Mécanisme par lequel une municipalité autorise une utilisation plus intensive d'une propriété en échange d'installations ou de services publics, ou pour atteindre un objectif public, comme la protection d'un monument historique. En Ontario, "utilisation plus intensive" s'applique exclusivement à la densité ou à la hauteur.

Le gouvernement fédéral a le pouvoir d'imposer des restrictions quant à la hauteur des bâtiments construits autour des aéroports pour des raisons de sécurité. Ces restrictions prennent la forme d'arrêts de zonage enregistrés, qu'il ne faut pas confondre avec les règlements de zonage municipaux ou les arrêts de zonage émis par un ministre provincial.

Règlement de suspension (Freezing by-law)
Voir "Règlement de restriction provisoire";

Règlement d'utilisation différée (Holding by-law)
Règlement de zonage indiquant la désignation future d'un zonage, marqué par le symbole "H". Toutes les utilisations sont interdites tant que le règlement n'est pas modifié pour permettre le retrait du symbole "H". Ce mécanisme permet aux municipalités de contrôler le calendrier de mise en valeur tout en garantissant le zonage futur pour les promoteurs et les résidents locaux.

Règlement de zonage (Zoning by-law)
Règlement municipal régissant l'utilisation des terrains et des immeubles et précisant la hauteur, la masse, l'emplacement, la taille, la surface utile, l'espacement, le caractère et l'affectation des bâtiments et constructions. Le règlement démarquera par exemple plusieurs zones différentes sur une carte, chacune avec la liste d'utilisations autorisées et la taille minimum des lots, la longueur de la ligne avant du terrain, la dimension des cours et de la marge de reculement, la hauteur maximum des immeubles, le nombre minimum de places de stationnement, etc.

Le règlement de zonage ne traite pas de la solidité et des questions de sécurité des bâtiments; ces aspects sont régis par le Code du bâtiment. Dans le passé, chaque municipalité établissait ses propres règlements en matière de solidité et de sécurité des immeubles. Mais l'Ontario a adopté en 1975 un Code du bâtiment dont les normes s'appliquent à toute la province. Les anciens règlements de construction ne s'appliquent qu'aux immeubles existants, à l'exclusion des nouvelles constructions.

Rénovation urbaine (Urban renewal)
Voir "Améliorations communautaires";

Servitude culturelle (Heritage easement)
Accord donnant à son titulaire le droit de participer aux décisions touchant l'avenir d'un bien-fonds. Un exemple typique est celui de la Fondation du patrimoine de l'Ontario ou d'une municipalité, qui s'en servira pour préserver un façade ayant un intérêt architectural.

Terrains réservés à la création de parcs (Parkland dedication)
Les promoteurs préparant un plan de lotissement peuvent être tenus de céder 5 pour cent du terrain à la municipalité pour la création de parcs. Ce pourcentage peut n'être que de 2 pour cent dans les zones industrielles et commerciales. Si la municipalité a déjà suffisamment de parcs dans le voisinage du lotissement, elle peut accepter des versements en espèces au lieu de terrains et placer cet argent dans un fonds d'acquisition de parcs.

Terres vulnérables (Hazard land)
Terres menacées par l'érosion, les inondations, etc., ou présentant des pentes ou des sols instables; mines.

Utilisation légale non conforme (Legal non-conforming use)
Toute utilisation ayant une existence légale avant l'adoption d'un règlement de zonage reste légale quelle que soit la teneur du règlement. Mais elle ne peut pas être étendue sans l'autorisation du comité de dérogation.

Zonage conditionnel (Performance zoning)
Au lieu de reposer sur une simple énumération des utilisations interdites, cette méthode de zonage consiste à n'autoriser une utilisation que si certaines normes techniques, esthétiques et de protection de l'environnement sont respectées.

Plan secondaire
(Secondary plan)

Pour donner une description plus détaillée que celle du plan officiel d'ensemble, la municipalité peut préparer un plan secondaire ne portant que sur une partie du territoire couvert par le plan officiel, ou sur un aspect particulier. Les plans secondaires traitent en règle générale d'une localité ou d'un district particulier et sont adoptés en tant que parties du plan officiel en modifiant ce dernier.

Protection

Questions d'intérêt provincial
(Provincial interest)

Les questions d'intérêt provincial sont décrites en termes très généraux dans la **Loi sur l'aménagement du territoire**. Lorsque le ministre des Affaires municipales intervient dans un processus de planification, il se réclame de l'intérêt provincial pour justifier son action. Si le ministre indique qu'une question devant la Commission des affaires municipales est d'intérêt provincial, c'est au conseil des ministres qu'il appartient de prendre la décision finale. Les énoncés de politiques préparés par le ministre des Affaires municipales, soit indépendamment soit avec d'autres ministres dont les responsabilités entrent en jeu, expliqueront comment le gouvernement provincial compte protéger un intérêt provincial.

Voir "Améliorations communautaires".

Réaménagement
(Redevelopment)

Régie de protection de la nature
(Conservation authority)

Organisme créé par les pouvoirs publics pour gérer les richesses naturelles autres que le gaz, le pétrole et les minerais dans un bassin hydrographique donné. Il s'occupe en premier lieu de la lutte contre les inondations, mais il met aussi en valeur les terrains consacrés aux loisirs de plein air.

Réglementation des sols
(Development control)

Réglementation de parties de lots de terrain
(Part-lot control)

Il est normalement interdit de vendre une partie d'un lot décrit dans un plan de lotissement enregistré. Mais le conseil municipal peut, avec l'approbation du ministre, exempter de cette interdiction certains plans de lotissement désignés.

Réglementation des plans d'implantation, plan d'implantation approuvé
(Site plan control, site plan agreement)

Le conseil municipal peut désigner des zones dont la mise en valeur ne pourra avoir lieu que s'il a approuvé un plan d'implantation. Il ne peut désigner de telles zones que s'il a un plan officiel en vigueur contenant des politiques de réglementation des plans d'implantation. En approuvant le plan d'implantation, le conseil municipal peut imposer au propriétaire du terrain de conclure un accord le forçant à fournir certaines installations ou à réaliser certains travaux sur les lieux. Cet accord peut par exemple prévoir le nivellement du terrain, la réalisation d'aménagements paysagers, le revêtement des aires de stationnement, l'élargissement des routes attenantes, la fourniture d'installations d'entreposage des ordures, l'octroi de servitudes aux services publics, etc.

Réglement de restriction provisoire
(Interim control by-law)

Une municipalité peut, pour se donner le temps d'étudier un problème, adopter un règlement interdisant tout nouveau projet dans une zone. Ces règlements peuvent rester en vigueur pendant deux ans au maximum. Pendant cette période, les demandes individuelles peuvent encore être reçues et le règlement de suspension modifié au besoin.

Impôts et taxes (Levies, lot levies, imposts)

Pour défrayer certaines dépenses d'aménagement, les municipalités prélèvent souvent des droits en liquide auprès des promoteurs pour chaque parcelle de terrain ou chaque logement créés. Mais ces droits ne peuvent être imposés légalement que pour recouvrer les frais qu'il est possible d'identifier et de lier spécifiquement au projet en cause.

Logements en grappe (Cluster housing)

Logements groupés sur une partie de lot de façon à ménager des espaces libres communs.

Marge nulle (Zero lot line)

Concept selon lequel les maisons individuelles sont placées de façon à ce qu'un mur extérieur soit sur la limite de propriété. Cette méthode permet de créer entre les maisons une marge unique plus spacieuse, et donc plus accessible, au lieu des deux marges étroites créées par la méthode traditionnelle d'implantation des maisons.

Modification du plan officiel (Official plan amendment)

La Loi sur l'aménagement du territoire permet l'introduction de modifications au plan officiel, après un processus identique au processus d'adoption du plan officiel et garantissant la participation du public.

Morcellement des terres (Land severance)

Voir "Autorisation"

Multipropriété (Timesharing)

Porte aussi le nom de propriété à temps partagé. Il s'agit d'un élargissement du concept de copropriété dans laquelle le temps entre en jeu. Les acheteurs acquièrent le droit de propriété sur un bien immobilier pendant une période déterminée (par exemple une ou deux semaines) chaque année.

Normes d'entretien et d'utilisation (Maintenance and occupancy standards)

Le conseil municipal peut adopter des règlements stipulant les normes d'entretien et d'utilisation à respecter et créer un comité des normes des biens-fonds qui entendra les appels logés par les personnes qui ont reçu l'ordre d'effectuer certaines réparations sur leur propriété.

Normes des biens-fonds (Property standards)

Voir "Normes d'entretien et d'utilisation"

Nuisances (Nuisance)

Nous avons, pour nous protéger des nuisances, des lois bien plus anciennes que les règlements de zonage. Notre droit commun nous permet en effet de demander aux tribunaux d'empêcher un voisin ou une entreprise de créer une nuisance. Le bruit, les odeurs et les vibrations sont probablement les problèmes les plus courants. Le zonage nous permet d'avoir moins souvent recours aux lois contre les nuisances dans la mesure où il tend à créer des zones distinctes pour les activités incompatibles.

Plan de lotissement (Plan of subdivision)

Pour pouvoir développer un lotissement, il faut faire approuver un plan de lotissement qui est ensuite enregistré à un bureau d'enregistrement immobilier ou un bureau d'enregistrement des actes. Le plan doit prévoir des emplacements pour des routes, des parcs, des écoles, etc., s'il y a lieu et se conformer au plan officiel de la municipalité si elle en a un.

Plan officiel (Official plan)

Document dans lequel une municipalité décrit la façon dont elle entend se développer. En tant que tel, il n'engage que la municipalité. Les règlements de zonage et les projets de travaux publics ne peuvent en aucun cas aller à l'encontre du plan officiel. Mais certains vieux règlements peuvent ne pas être conformes à un plan officiel adopté ultérieurement.

<p>La Loi sur l'aménagement du territoire accorde certains pouvoirs au ministre des Affaires municipales, mais elle contient des dispositions lui permettant de les déléguer à un conseil municipal. Les bénéficiaires de ces délégations de pouvoirs sont en général les conseils régionaux, qui ont accès à une gamme étendue de services de planification compé- tents. Les régions sont toutes habilitées à approuver les plans de lotisse- ment et deux d'entre elles peuvent depuis 1985 approuver les plans officiels locaux.</p> <p>Le pouvoir d'autoriser les morcellements est donné directement aux comtés, aux régions et à certaines agglomérations situées à l'extérieur de comtés. Les comtés et régions de palier supérieur peuvent déléguer leurs pouvoirs en la matière à des conseils municipaux, qui peuvent à leur tour les déléguer à un comité de dérogation, à un comité municipal ou à un agent municipal dûment nommé.</p> <p>Dans le Nord de l'Ontario, le ministre peut déléguer à une ville, à un comité de morcellement des terres ou à un conseil d'aménagement son pouvoir d'octroyer des autorisations.</p> <p>La Loi sur l'aménagement du territoire autorise les conseils municipi- paux à interdire la démolition des propriétés domiciliaires à moins qu'un nouveau permis de construire n'ait été obtenu et qu'un nouvel immeuble ne soit construit dans certains délais. Ces dispositions ser- vent à empêcher les spéculateurs de démolir prématurément des im- meubles vétustes. Mais les permis de démolir et de construire ne peuvent pas être refusés si la demande respecte tous les règlements.</p> <p>Les règlements de zonage permettent de contrôler la mise en valeur des terrains, mais leurs dispositions ne sont pas nécessairement inmutables. Des dérogations mineures, ou petites exemptions, peuvent être appor- tées à telle ou telle disposition, à condition d'être sanctionnées par un comité de dérogation. Si la dérogation envisagée est jugée majeure, elle nécessitera une demande de modification du règlement lui-même.</p> <p>Voir "Conservation".</p> <p>En droit immobilier, un engagement prend la forme de conditions ou de restrictions légales dont l'objet est habituellement d'interdire certaines utilisations ou l'érection de bâtiments sur tout le terrain en cause ou sur une partie.</p> <p>Voir "Questions d'intérêt provincial".</p> <p>Mécanisme permettant l'identification, l'interprétation et l'évaluation des répercussions d'un projet particulier et des options disponibles sur l'environnement. Cette évaluation est obligatoire avant la réalisation de grands projets comme la construction de nouvelles routes provin- ciales, de centrales et de lignes de transmission.</p> <p>Activité commerciale menée, en règle générale de façon relativement discrète, dans un logement d'habitation et qui est acceptable dans le quartier d'habitation considéré.</p> <p>Certaines instances publiques ont le pouvoir, pour des projets précis, d'acquérir des terrains par achat forcé. S'il est impossible de convenir d'un prix avec le propriétaire, le litige peut être placé devant la Commis- sion des affaires municipales de l'Ontario.</p>	<p>Délégation de pouvoirs (Delegation)</p> <p>Démolition réglementée (Demolition control)</p> <p>Dérogation mineure (Minor variance)</p> <p>Economie</p> <p>Engagement (Covenant)</p> <p>Énoncé de politiques (Policy statement)</p> <p>Évaluation environnementale (Environmental assessment)</p> <p>Exercice d'une profession à domicile (Home occupation)</p> <p>Expropriation (Expropriation)</p>	<p>47</p>
--	--	-----------

Concept avancé en 1902 par Ebenezer Howard dans son ouvrage classique "Les cités-jardins de demain" (trad. 1969). Une cité-jardin est une ville nouvelle possédant les trois caractéristiques suivantes : propriété et contrôle publics de tous les terrains pour permettre une mise en valeur réglementée des terres et empêcher la spéculation, planification soignée et globale de la cité, y compris sa taille idéale, de façon à en faire une entité économique et sociale stable, et création d'une ceinture permanente de terres agricoles entourant complètement la zone urbainisée.

Cité-jardin
(Garden City)

Comité ayant un rôle consultatif auprès du conseil municipal. Sa principale fonction est d'indiquer au conseil les propriétés dont il recommande la classification comme monument historique en vertu de l'article IV de la Loi sur les biens culturels de l'Ontario.

Comité de dérogation
(Committee of adjustment)
Conservation Advisory
(Local Architectural
Conservation Advisory
Committee (LACAC))

Pour se décharger des affaires relativement mineures, le conseil municipal créera un comité de dérogation qui peut concéder des dérogations mineures aux règlements de zonage et, le cas échéant, à certains autres règlements d'aménagement. Quand il reçoit une demande de dérogation, le comité doit notifier les résidents locaux et tenir une audience avant de prendre sa décision.

Les comités de dérogation peuvent dans certains cas recevoir le pouvoir d'autoriser des morcellements de terrains, comme les comités de morcellement des terres.

Dans les régions de l'Ontario qui comptent une population importante, les autorisations de morcellement sont accordées par les conseils de comté, les conseils régionaux et par certains conseils urbains. Ces conseils peuvent à leur tour déléguer leur pouvoir, par exemple, à un comité de morcellement des terres. Dans les districts territoriaux, le ministre peut créer un comité de morcellement des terres.

Comité de morcellement des terres
(Land Division Committee)

Le conseil municipal peut créer un comité consultatif d'aménagement. Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent créer un comité consultatif commun. Ces comités ont une fonction purement consultative et n'ont aucun pouvoir légal.

Comités consultatifs
d'aménagement du territoire
(Planning advisory committees)

Cette commission est un tribunal administratif dont les membres sillonnent la province; ils tiennent des audiences locales pour entendre divers appels, surtout en matière d'aménagement du territoire.

Commission des affaires
municipales de l'Ontario
(Ontario municipal board)

Cet organisme provincial tient des audiences conformément à la Loi sur les biens culturels de l'Ontario et fournit aux conseils municipaux et autres parties intéressées des recommandations en matière de protection du patrimoine.

Commission des biens
culturels
(Conservation review board)

Ces termes s'appliquent habituellement à des domaines divers : richesses naturelles, énergie, parc immobilier et monuments historiques, et représentent des activités très variées.

Conservation, protection et
économie
(Conservation)

Une forme de propriété immobilière dans laquelle plusieurs personnes sont individuellement propriétaires de leur logement, mais où les terrains, les installations et les services appartiennent en commun à tous les propriétaires.

Copropriété
(Condominium)

Accord (Agreement)
Voir réglementation des plans d'implantation, accord de lotissement.

Accord de lotissement (Subdivision agreement)
Avant d'approuver un plan de lotissement, l'autorité responsable de-mande souvent au requérant de souscrire à un accord de lotissement. Ces accords portent ordinairement sur l'installation de services de génie et leur maintien pendant les travaux, sur le nivellement et l'a-ménagement paysager des terrains, sur le transfert de terrains réservés à des fins municipales et sur des questions financières.

Améliorations communautaires (Community improvement)
Ce terme englobe tous les projets publics et privés visant à entretenir, rénover ou remettre en valeur une zone. Ce type d'activité portait le nom de rénovation urbaine à l'époque où la solution acceptée était de raser les îlots insalubres et de reconstruire en neuf. Cette nouvelle expression témoigne de la préférence donnée à l'amélioration des quar-tiers sur la démolition systématique.

Arrêté de confirmation (Quieting order)
En cas d'incertitude quant au statut légal d'une municipalité ou de ses limites, la Commission municipale peut promulguer un arrêté de confir-mation pour mettre fin à toute incertitude.

Arrêté de zonage ministériel (Minister's zoning order)
Le ministre des Affaires municipales a le pouvoir d'imposer des restric-tions de zonage dans toute la province. Il promulgue surtout des arrêts-de zonage dans les territoires non érigés en municipalité, qui n'ont pas de conseil municipal pour réglementer la mise en valeur des terrains. Il peut arriver, dans des cas extrêmes ou très particuliers, qu'un arrêté soit imposé à une municipalité établie.

Autorisation (Consent)
Porte également le nom de "morcellement des terres". Pour pouvoir créer un nouveau lot dans une parcelle plus grande, il faut au préalable obtenir l'autorisation des pouvoirs publics (il s'agit selon le cas d'un conseil municipal, d'un conseil de comté, d'un conseil régional, d'un comité de dérogation ou de morcellement des terres ou du ministre des Affaires municipales). Si le projet prévoit la création de plusieurs nou-velles parcelles, il sera préférable de déposer un plan de lotissement, au lieu de chercher à obtenir plusieurs autorisations successives.

Ceinture verte (Green belt)
Zone établie autour d'une agglomération pour empêcher une crois-sance aveugle. Au Canada, c'est Ottawa qui a le meilleur exemple de ceinture verte. La ceinture de promenade ménagée entre Hamilton et Toronto possède certaines caractéristiques d'une ceinture verte.

Certificat d'utilisation (Certificate of occupancy)
Lorsqu'un règlement de zonage est en vigueur, ce règlement peut stipu-ler qu'aucune transformation n'est autorisée sans l'obtention d'un certi-ficat d'utilisation. La municipalité a ainsi la possibilité d'être informée des changements envisagés et de refuser un certificat si les utilisations prévues violent le règlement de zonage. Peu de municipalités offrent ce mécanisme.

La planification et
l'aménagement reposent sur le
principe de la participation des
résidents aux décisions qui
façonneront la communauté
dans laquelle ils vivent.



Le système ontarien d'aménagement a été conçu pour permettre et encourager dans toute la mesure du possible la participation du public. Son apathie donnera vraisemblablement aux groupes d'intérêt une influence plus grande sur les pouvoirs publics. C'est inévitable, car ceux qui ont des revendications se préparent et présentent leur point de vue de façon convaincante. La participation de citoyens dévoués au bien public est indispensable : elle assure un équilibre nécessaire et garantit que les décisions prises reflètent les intérêts de la communauté en général. L'aménagement est l'affaire de tous. L'Ontario continuera à être un endroit où la vie est agréable aussi longtemps qu'un nombre suffisant de citoyens s'intéresse et participe. C'est un sujet fascinant. Nous n'avons pu évidemment que l'effleurer dans ces pages. Si elles ont éveillé votre curiosité, vous allez peut-être vouloir aller plus loin et élargir vos connaissances. La bibliographie vous aidera, nous l'espérons, à faire les premiers pas.

6. Conclusion



Il devrait ressortir de tout ce que nous venons de dire que l'urbanisme est un sujet complexe. Ses éléments sont tous étroitement interconnectés. L'exposé sur la lutte contre la pollution aurait aussi bien pu être placé dans le chapitre sur les transports ou sur les services d'adduction d'eau ou d'égouts. Le sujet peut être abordé dans des perspectives très différentes. La planification est la coordination des activités fauchonnant le milieu physique de la collectivité. C'est aussi un processus de prise de décisions régi par la loi. Un de ses thèmes implicites est celui de la quasi-inévitabilité des compromis : entre les intérêts de la majorité et les droits des particuliers, entre la protection de l'environnement et les impératifs économiques, entre la mise en place de réseaux de transport efficaces et la protection des quartiers, etc. Le rôle de l'urbaniste est de réunir tous les faits et d'indiquer clairement les conséquences des diverses décisions envisagées. Son rôle n'est pas de prendre les décisions. Celles-ci doivent être prises démocratiquement : les politiciens élus se feront les porte-parole des désirs du public.

quencés à moins de vendre leur bien. La loi reconnaît aussi la légitimité des intérêts des autres citoyens, et tendra sans doute à leur donner une place de plus en plus grande parce que les locataires constituent une proportion croissante de la population. Tous les paliers de gouvernement ont des pouvoirs en matière de planification et la loi donne au public les mécanismes nécessaires pour discuter des problèmes et faire appel des décisions prises aux divers niveaux.

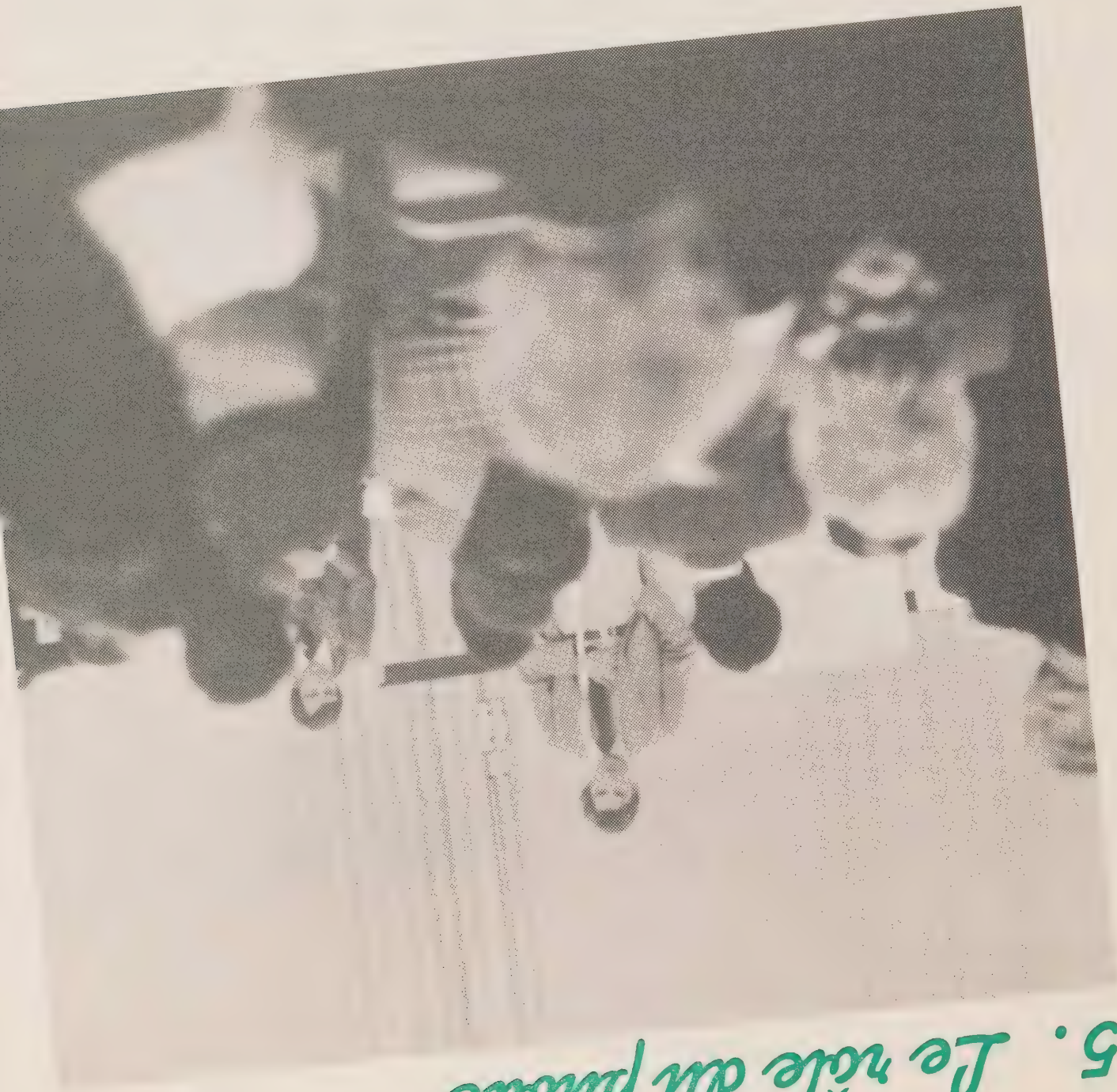
Les règlements pris en application de la **Loi sur l'aménagement du territoire** imposent aux pouvoirs publics d'informer les propriétaires avoisinants de toute demande visant la modification du plan officiel ou d'un zonage, une dérogation mineure ou l'extension d'une utilisation non conforme. L'auteur de la demande et toute personne s'y opposant ont la possibilité de s'exprimer avant le passage de la décision.

La Commission des affaires municipales de l'Ontario est un organe indépendant, que l'on pourrait comparer à un tribunal, qui a le pouvoir, par appel, de rejeter la décision d'un conseil municipal ou d'un comité local. Il ne règle pas les questions de droit, mais sert d'arbitre indépendant et équitable. Les mécanismes d'approbation des plans inscrits dans la **Loi sur l'aménagement du territoire** prévoient presque tous une procédure d'appel devant le conseil municipal, qu'il s'agisse de zonage, de demandes devant un comité de dérogation, de rejet d'une demande de modification du plan officiel ou d'une autorisation de morcellement. Dans les cas où la décision vient du ministre lui-même, il est possible de demander, avant le passage de la décision, que la question soit soumise au conseil municipal. Il en est ainsi, par exemple, dans le cas des plans de lotissement, des plans officiels et des modifications apportées à ces derniers.

Les parties intéressées peuvent aussi bien être de grosses sociétés immobilières que de simples propriétaires-occupants. L'appel peut être fait par un voisin contre une demande acceptée, contre certaines restrictions imposées sur une demande acceptée ou par quelqu'un dont la demande a été rejetée. Les audiences de la Commission s'étaleront dans certains cas sur des semaines, dans d'autres elles dureront à peine une heure. Toutes les parties ont normalement la possibilité d'exprimer leur opinion, puis la commission donne sa décision, parfois immédiatement, parfois après délibération et en présentant ses motifs par écrit.

La santé civique d'une collectivité dépend de la volonté de participation de ses citoyens, qui repose à son tour sur la perception qu'ils ont de l'efficacité de leur participation. S'il veut avoir une influence sur les événements, le citoyen peut faire connaître son opinion à ses représentants élus et voter pour ceux qui défendent sa position. Il peut aussi joindre des groupes de résidents ou de contribuables pour exercer des pressions plus fortes au sujet de questions précises. Tout citoyen peut enfin chercher à s'engager aux comités consultatifs d'aménagement du territoire ou aux comités de dérogation et, bien sûr, tenter de se faire élire.

5. Le rôle du public



La planification repose sur une masse de données techniques parfois très complexes, mais les décisions prises sont surtout des jugements de valeur qui sont du ressort des politiciens élus, non des technocrates. Ce sont des décisions qui ont littéralement une influence directe sur le "cadre de vie" des citoyens et il importe donc qu'ils aient toutes les chances de participer au processus.

Les décisions en matière d'aménagement touchent à la propriété privée, que nos systèmes judiciaires ont traditionnellement protégée des actes publics susceptibles de la déprécier. Les lois relatives à la planification contiennent des garanties à ce sujet. Les propriétaires fonciers sont considérés comme des gens ayant un intérêt particulier dans l'aménagement de leur localité parce qu'ils ne peuvent pas échapper à ses consé-

Une troisième forme générale de planification des économies d'énergie consiste à se servir des plans d'implantation et de diverses autres méthodes pour utiliser l'énergie solaire de façon optimale; les maisons coûtent moins cher à chauffer si elles sont orientées de façon à mieux recevoir le soleil et si on les dote de grandes baies du côté sud et de petites fenêtres sur la façade nord. Le paysagisme donne aussi de bons résultats, et les lotissements à habitations multiples peuvent être conçus de façon à ce que certaines unités protègent les autres des vents du nord.

"L'accès à l'ensoleillement" est une notion qui représente l'accès d'un immeuble à la lumière et à l'énergie solaire. L'utilisation croissante de l'énergie solaire pour le chauffage des maisons nous rendra plus conscients de l'importance de ce facteur. Les propriétaires se préoccuperont des recours que la loi leur donne contre ceux qui leur cachent le soleil. La protection de ce droit deviendra particulièrement complexe si d'autres facteurs énergétiques poussent à une urbanisation plus dense et rapprochent les immeubles les uns des autres.

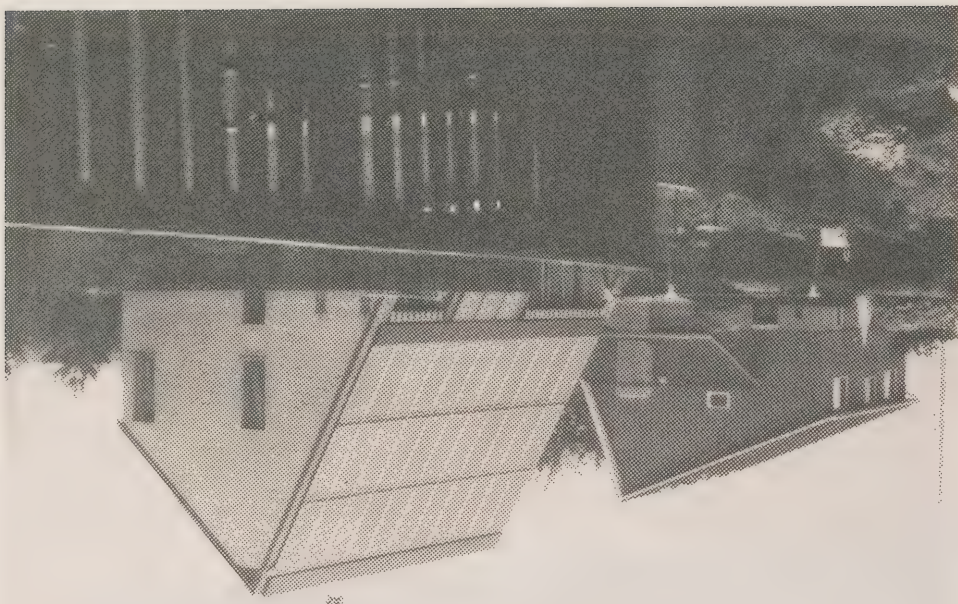
L'économie de l'énergie

Le plan de la Ceinture de promenade est un projet provincial d'envergure régionale lancé pour empêcher l'urbanisation complète de la zone située entre Toronto et Hamilton. Ce plan se distingue notamment par la création de corridors réservés où des installations comme les lignes de haute tension et les autoroutes se côtoient, et permet ainsi d'éviter plusieurs ouvertures distinctes à travers le territoire donné. Reliés à un réseau d'espaces verts interconnectés, ces corridors servent à séparer les cités les unes des autres et les aident à préserver leur identité propre.

Jusqu'à très récemment, l'économie de l'énergie n'était même pas mentionnée dans les débats sur l'aménagement du territoire. Pourquoi se préoccuper d'un sujet quand le fait de l'ignorer semblait avoir des conséquences pratiquement négligeables? Ce n'est que le jour où le coût des ressources énergétiques commence à peser lourdement sur les budgets et qu'il semble devoir continuer à croître par rapport à d'autres facteurs que nous mettons à faire attention. Nous avons atteint ce stade.

Tout le monde convient déjà que l'isolation des immeubles est une mesure d'économie légitime, particulièrement dans le cas des nouvelles constructions. L'isolation des immeubles existants, bien qu'un peu plus coûteuse, peut vraisemblablement se justifier comme une forme de placement à long terme.

Sachant l'abondance des ressources énergétiques dont nous disposons, il n'y a rien d'étonnant à ce que notre style de vie se soit caractérisé par une indifférence presque totale pour le rendement énergétique. La forme de nos villes en témoigne : elles s'étendent librement, construites pour une utilisation incontrôlée de l'automobile. L'urbaniste doit maintenant concevoir de nouvelles formes d'aménagement et adapter les vieux lotissements à notre nouvelle perception de l'énergie. Les emplois, les magasins et les centres de loisirs doivent être placés à proximité des quartiers d'habitation pour réduire le besoin des déplacements automobiles. Les lotissements compacts doivent être encouragés pour favoriser les transports en commun. Nous ne ressentirons pas immédiatement les conséquences profondes des pénuries d'énergie, mais les décisions relatives à l'aménagement doivent les anticiper parce que la transformation de structures existantes est beaucoup plus coûteuse que la mise en oeuvre de mesures prises en prévision des besoins futurs.

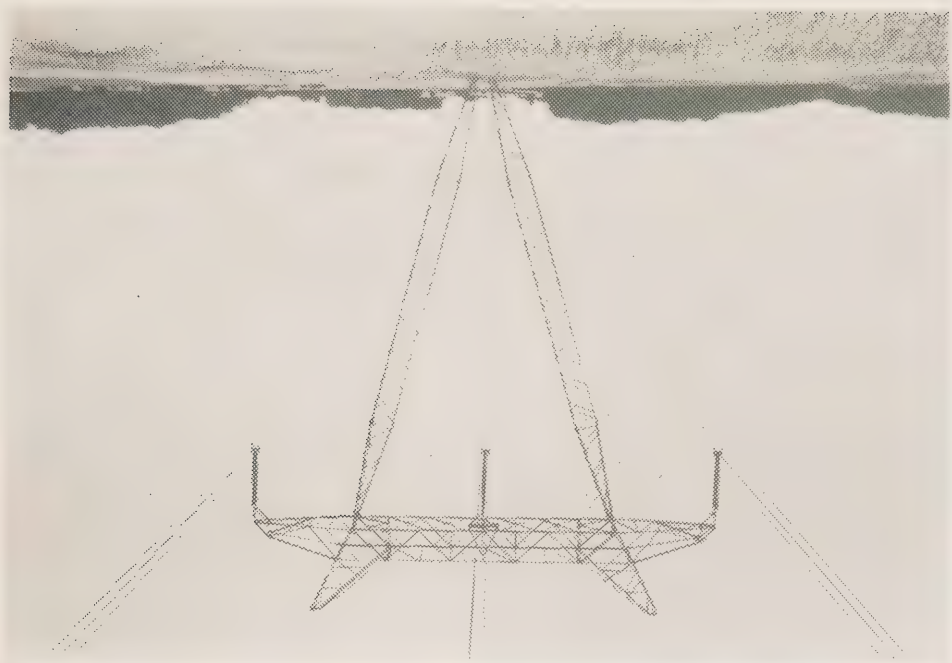


Beaucoup de progrès ont été accomplis dans les techniques de mise en valeur de l'énergie solaire pour le chauffage domestique.

Beaucoup de problèmes de planification sont purement locaux et doivent être résolus à ce niveau. Mais certains grands problèmes débordent les frontières municipales et la seule façon de les résoudre intelligemment sera de les confier à une instance responsable d'un territoire plus vaste. Certains pays confèrent des pouvoirs très étendus, régionale-ment ou même nationale-ment, à leurs services d'aménagement du terri-toire pour exercer un contrôle plus global sur la croissance. Ils pourront notamment implanter certaines industries dans telle région plutôt que dans telle autre. En Amérique du Nord, la tradition n'est pas d'exercer un contrôle aussi rigoureux sur le secteur privé, mais les subventions d'encouragement peuvent exercer un attrait suffisant pour produire les mêmes résultats.

Toutes les grandes agglomérations urbaines de l'Ontario ont été regrou-pées, sous une forme ou une autre d'administration régionale, avec les banlieues et les zones partiellement urbanisées avoisinantes. La plus grande de ces métropoles, l'agglomération du Grand Toronto, est au-jourd'hui presque totalement urbanisée, mais elle est cernée par d'au-tres territoires relevant de municipalités régionales. Une municipalité régionale permet à des instances locales ayant des intérêts communs de planifier de façon concertée l'aménagement de territoires étendus en ce qui concerne divers services comme les artères routières, les trans-ports en commun, les réseaux d'adduction d'eau et d'égouts, la police et les services de santé publique et de bien-être. Chacun de ces services fait l'objet d'un plan régional permettant de coordonner les plans parti-culiers de chaque bureau spécialisé et de les rendre conformes au plan général d'utilisation des terrains s'il y en a un.

De temps en temps, un problème se présente pour lequel il faut étendre la planification à un territoire qui n'est pas une région au sens habituel du terme, mais qui possède une caractéristique bien distincte. C'est le cas par exemple de l'escarpement du Niagara. Pour le protéger, le gouvernement provincial a adopté la Loi sur l'escarpement du Niagara, créant une zone et un organisme d'aménagement couvrant plusieurs dizaines de municipalités. Ce type de projet présente des difficultés très particulières parce que l'organisme doit, pour pouvoir agir efficacement, disposer de pouvoirs qui appartiennent normalement aux munici-palités locales. Les risques de conflit sont manifestes, et les pouvoirs publics répu-gneront à recourir à de telles méthodes à moins d'être convaincus de leur nécessité absolue.



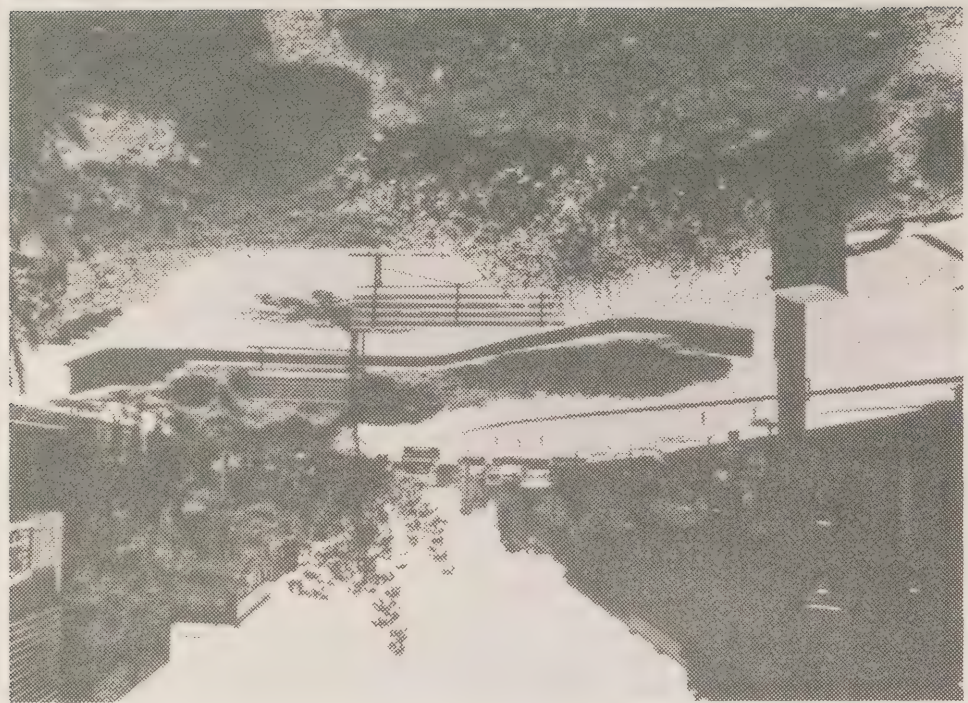
Le projet de la Ceinture de promenade ménage des corridors réservés aux réseaux de transport et autres services publics.

Une autre leçon chèrement payée que nous avons tirée de notre expérience est qu'il est nécessaire d'intégrer les projets d'amélioration communautaire au plan d'aménagement d'ensemble de la collectivité. Des solutions restreintes à un problème local ont toutes les chances de le chasser ailleurs sans en éliminer les causes profondes.

Devant les centres commerciaux de banlieue, qui affaiblissent et menacent même l'existence de certains quartiers d'affaires vétustes du centre-ville, les programmes d'amélioration communautaire doivent entre autres chercher à rendre leur vitalité aux vieux districts commerciaux, à les aider s'il le faut à changer et à trouver des vocations nouvelles et quelque peu différentes. Les immeubles industriels et les édifices publics peuvent ne plus être adaptés à leur fonction initiale; un programme de rénovation leur trouvera peut-être un nouvel usage; une vieille gare de chemin de fer sera convertie en restaurant de luxe, une usine vétuste en immeuble de bureaux et de studios pour artistes.

La rénovation rejoint ici la conservation du patrimoine. Le Nord de la province a un problème très particulier: celui du déclin des villes dont l'existence repose sur l'exploitation exclusive d'une ressource naturelle. Cobalt, par exemple, fut pendant un temps une ville très prospère grâce à ses mines d'argent. L'urbaniste cherchera aujourd'hui à donner à ces localités une nouvelle base économique, comme le tourisme, en restaurant par exemple les vieux édifices en bois et en les réinstallant tous dans une même endroit.

Le siècle dernier a été pour l'Amérique du Nord une époque d'expansion vigoureuse. L'existence d'îlots insalubres était embarrassante, mais on s'intéressait beaucoup plus à l'ouverture des terres vierges. Le temps des pionniers n'est plus. Quand la croissance économique se ralentit, on se met à dépenser avec une prudence particulière et on cherche à utiliser au mieux les ressources existantes. Quand les municipalités se mettent à encourager activement la revitalisation des îlots vétustes, les projets de rénovation et de reconversion prennent un nouvel attrait pour les entrepreneurs privés, car ils peuvent devenir plus rentables que la construction d'immeubles neufs.



Divers programmes municipaux ont encouragé les efforts pour améliorer les quartiers d'affaires de leurs centre-ville.

L'arrachage des mauvaises herbes, etc., nous fait bientôt voir les choses d'un autre oeil.

La première source de renseignements sur la qualité des terres agricoles est l'Inventaire des terres du Canada, qui range les sols dans sept classes différentes selon leur valeur agricole. On considère habituellement que les quatre premières classes méritent d'être protégées et réservées à l'agriculture, mais la classification d'un sol n'est qu'un des facteurs à considérer. La taille des sols de qualité et la forme d'urbanisation de la région peuvent avoir une importance tout aussi grande.

Le gouvernement de l'Ontario a publié des directives d'exploitation des terres vivrières (**Food Land Guidelines**), qui traitent de façon très fouillée des sujets que nous venons d'aborder et énoncent la politique provinciale en la matière. La **Déclaration de principes : Conservation des terres agricoles** de 1986 doit remplacer les directives de 1978.

La planification n'est pas une activité statique; elle ne consiste pas simplement à concevoir un environnement idéal qui restera à jamais parfait. Les temps changent, les choses vieillissent et telle collectivité jadis très bien adaptée à ses besoins arrive aujourd'hui de moins en moins à répondre à sa vocation.

La planification doit permettre les modifications qu'il est nécessaire de faire pour adapter des endroits déjà construits à des conditions nouvelles. On a cru longtemps que la meilleure façon de résoudre les problèmes de vétusté et d'insalubrité était de raser complètement les vieux quartiers. Mais l'expérience a généralement discrédité cette idée dans le monde entier. L'expression même de "renovation urbaine" a acquis une connotation négative parce qu'elle évoque l'image de familles déracinées et de quartiers familiaux entièrement détruits.

Nous comprenons mieux aujourd'hui l'importance de la facture sociale d'un quartier et nous ne croyons plus au succès du bulldozer. La rénovation consiste maintenant à s'appuyer sur la "trame" existante pour améliorer et revitaliser au lieu de détruire pour reconstruire. On donne la priorité au maintien et à la remise en état des propriétés existantes.



On cherche de plus en plus, désormais, à améliorer et à reconvertir les vieux quartiers de nos villes.

Réaménagement, rénovation et améliorations communautaires

Nombréux sont les citadins qui rêvent d'une maison à la campagne, rares ceux qui sont conscients des contre-coups que cela a sur la région.



La destruction des terres agricoles résulte en partie du désir des gens de se bâtir des maisons à la campagne pour profiter de ses avantages. Mais cela donne naissance à un environnement semi-urbain, trop développé pour les cultures et trop coûteux à viabiliser à cause de l'éparpillement des habitations.

Un autre problème que l'on rencontre quand on autorise la construction de maisons à la campagne, c'est que les citadins qui les habitent vont bientôt commencer à se plaindre de certaines des activités agricoles qui se déroulent autour d'eux. Tout fermier envisageant par exemple de faire un élevage de porcs ou d'établir une ferme avicole dans la région doit s'attendre à l'opposition vigoureuse de ses voisins. Planifier, dans ce contexte, signifie prendre toutes les mesures nécessaires pour au moins protéger de ce sort les meilleures terres agricoles. Il est très difficile d'enrayer cette évolution une fois que les terres sont morcelées, surtout si les lots à bâtir ont été vendus. La seule forme efficace de réglementation consiste à contrôler très strictement le morcellement des grandes propriétés agricoles. Que peut-on faire avec un hectare de terrain en pleine campagne si on n'a pas le droit d'y construire quelque chose? Il est trop petit pour la culture. Le résultat, c'est que l'on remue ciel et terre pour obtenir le droit de bâtir, peut-être même pour remorceller le terrain parce qu'il est trop grand pour une seule habitation. Au début, on est heureux d'avoir un grand terrain, mais son entretien,



L'un des objectifs de l'urbaniste, aussi bien à l'échelon de la municipalité qu'à celui de la province, est de protéger les terres indispensables au maintien de la production agricole.

La préservation des terres agricoles

tants du point de vue économique. On ne peut pas ignorer le coût du transport de ces matériaux. Il faut donc préserver à proximité des zones urbanisées des gisements de sable et de gravier suffisants pour satisfaire les besoins, ce qui veut dire qu'il faut veiller à maintenir à une distance raisonnable les utilisations incompatibles, comme les lotissements d'habitation, de façon à ne pas compliquer indûment l'exploitation de ces carrières par la proximité de propriétaires privés. Parallèlement, nous devons nous préoccuper de la réhabilitation des carrières abandonnées, pour en faire des endroits sans danger et moins laids. Bien planifiées, de telles mesures peuvent redonner vie à ces sites : telle carrière deviendra une piscine ou un parc, telle autre pourra être cultivée, plantée d'arbres ou même recevoir des logements.

Il n'y a rien de surprenant à ce qu'une société essentiellement rurale s'inquiète fort peu, quand elle commence à s'urbaniser, de la préservation des terres agricoles, qui semblent exister en quantité illimitée. Il nous faut du temps pour vraiment comprendre que ce n'est pas le cas. C'est à l'urbaniste qu'il revient de surveiller cette évolution et de prévoir les risques qu'elle comporte. Il faudra ensuite étudier les mesures à prendre pour l'enrayer si nécessaire et pour préserver les meilleures régions agricoles.

Si on donnait libre cours au marché de l'offre et de la demande, les meilleurs vergers de la région de Niagara disparaîtraient sous la pression des promoteurs, parce que ces terres valent plus cher comme terrains à bâtir que comme terres à vergers. Il est plus économique, de nos jours, d'importer des fruits de Californie que de payer, pour les fruits de l'Ontario, un prix qui garantisse la survie de ces terres agricoles de haute qualité. La situation changera peut-être un jour, mais il est pratiquement impossible de rendre aux cultures fruitières des terrains occupés par des logements, des usines et des centres commerciaux. Planifier consistera à recueillir tous les faits se rapportant à la disparition de ces terres et aux effets à long terme de cette disparition, puis à les expliquer aux politiciens et au public et enfin à proposer des solutions réalistes. Cette dernière étape est particulièrement difficile dans la mesure où elle pourra prendre la forme de restrictions susceptibles d'avoir de lourdes conséquences financières pour certains propriétaires fonciers. Elles pénaliseront à court terme une petite minorité pour le bénéfice à long terme de la population de l'Ontario et de ses enfants. La solution de ces problèmes, comme de tous les problèmes de planification, appartient aux politiciens.



L'Ontario n'a que très peu de régions propices à la délicate culture des fruits et ses vergers sont presque tous menacés de disparition.

L'espace vert public est un élément important dans toute région urbaine.

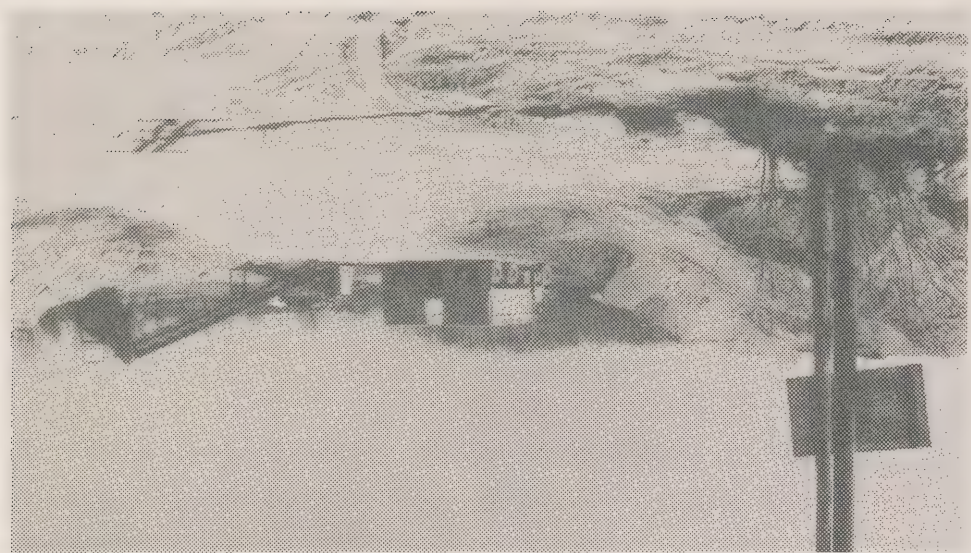


Les tempêtes une fois par siècle. Les offices de protection ont également d'autres responsabilités, notamment la gestion des poissons, de la faune et des forêts, la protection des biens culturels, les loisirs et la conservation des terres.

La plupart des régions écologiquement vulnérables peuvent être consacrées aux loisirs de plein air. Même si elles sont inutilisables comme terrains de jeu ou de sport, elles constitueront un refuge naturel pour ceux qui veulent échapper un moment aux artifices de la vie citadine. Les espaces non construits, quelle que soit leur forme, sont un élément essentiel du paysage urbain et, généralement parlant, la proximité d'espaces verts est une qualité recherchée par ceux qui sont en quête d'un nouveau logement. Or l'importance des espaces verts peut facilement être oubliée dans le processus d'aménagement. Un parc public est un fardeau fiscal pour la municipalité. Pratiquement toutes les formes d'utilisation des sols sont une source de rentrées fiscales puisque les impôts municipaux sont fonction de la valeur des propriétés. Les parcs publics, eux, ne rapportent rien et il faut payer pour les entretenir.

Dans toute planification, il faut considérer les avantages très réels des espaces verts, qui ne peuvent habituellement pas être chiffrés, et adopter une politique ferme et réaliste à la fois dans ce domaine.

La protection des richesses naturelles s'étend aux ressources minérales. Les carrières de sable et de gravier concernent l'urbaniste à plus d'un titre, d'un côté parce que le bruit et le va-et-vient des camions, ainsi que l'enlaidissement du paysage, en font des voisins fort indésirables, de l'autre parce qu'ils fournissent des matériaux de construction impor-



Les vieilles carrières peuvent être transformées en installations utiles pour la collectivité.

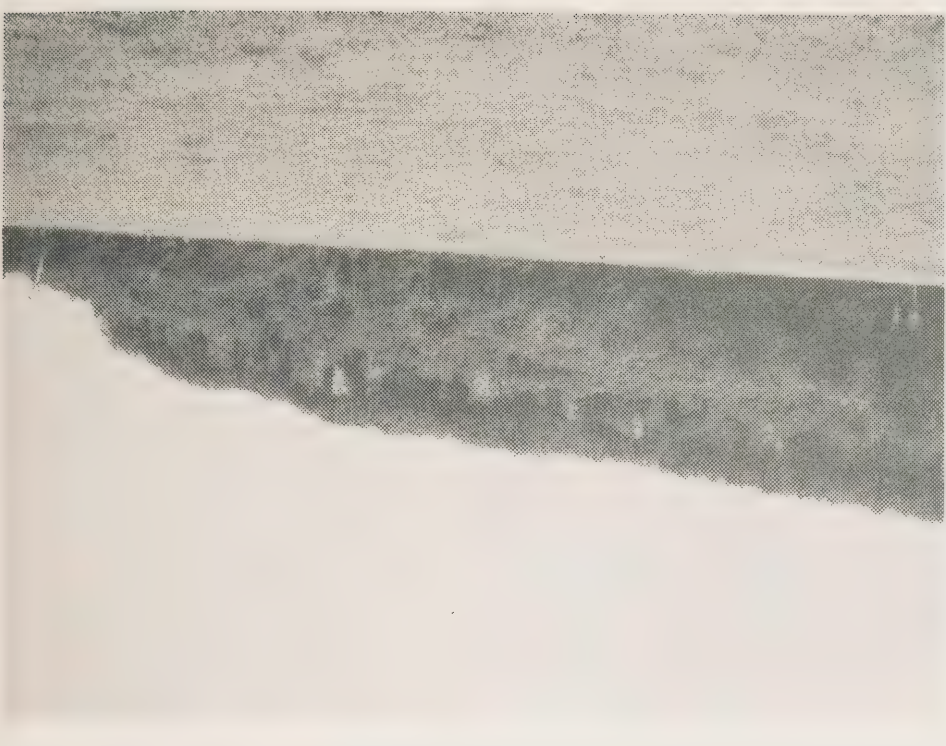
La protection de l'environnement

mission. Ces projets publics ne sont exemptés que si le conseil des ministres décide de faire une exception. Seuls les projets publics sont visés à l'heure actuelle par cette loi, mais le conseil des ministres pourrait décréter de l'imposer ultérieurement à un projet privé particulier.

L'environnement naturel est dans un état d'équilibre dynamique qui est le résultat de milliers d'années d'évolution. La flore et la faune sont adaptées aux terres sur lesquelles elles sont. L'homme, en modifiant l'environnement à ses propres fins, risque de détruire cet équilibre écologique délicat. Il importe donc que l'urbaniste soit très conscient de tous les effets de l'urbanisation sur l'environnement naturel et qu'il prépare ses plans d'aménagement en conséquence.

La protection de l'environnement imposera parfois que certaines parties d'une zone d'aménagement soient exemptes de toute construction. Ces zones réservées peuvent être très vastes, comme dans le cas de sections entières de l'escarpement du Niagara, dont la crête possède un attrait visuel qui pourrait être détruit à jamais par une utilisation incontrôlée. La même chose est vraie de certaines zones boisées, de ravins ou de marécages qui sont l'habitat naturel de toutes sortes d'espèces animales. Outre notre désir de protéger ces terres pour leur valeur intrinsèque, nous chercherons aussi à identifier les terres dites "vulnérables" et impropres à l'aménagement à cause des risques d'affaïssissement, de glissement ou d'inondation.

En Ontario, les offices de la protection de la nature sont responsables de la protection et de l'entretien des terres et des ressources aquatiques dans un bassin hydrographique donné. Ces offices sont des organes au sein desquels la province et les municipalités collaborent; ils ont le pouvoir de construire des barrages et des lacs de retenue pour empêcher les inondations et lutter contre l'érosion. Ils peuvent aussi acquérir des terres menacées par les inondations ou l'érosion, et les cartes des plaines d'inondation qu'ils dressent servent à empêcher les gens de construire dans les endroits vulnérables. L'Ontario se base entre autres sur deux grands désastres, à savoir l'ouragan Hazel qui a frappé le Sud de la province en 1954 et la tempête qui a touché Timmins dans le Nord en 1961, comme de points de repère pour déterminer où les projets d'aménagement doivent être réglementés. Dans les autres régions de la province, on pourra se servir de l'indice de sévérité des tempêtes sur 100 ans, qui indique la violence maximum probable que pourront atteindre



Certaines régions naturelles uniques, comme certaines sections de l'escarpement du Niagara, ont été exclues des zones de construction.

La pollution a de nombreux visages; elle influe sur la qualité de l'eau, du sol et de l'air. Nous l'avons déjà mentionnée à propos des adductions d'eau potable et des égouts, et dans notre discussion du bruit au voisinage des infrastructures de transport. On parle parfois de pollution visuelle pour désigner les objets esthétiquement offensants, et c'est aussi un sujet que nous avons effleuré.

La lutte contre la pollution est souvent compliquée par le fait que l'activité en cause a une importance vitale pour certains membres du public. Leur emploi peut en dépendre. C'est à eux qu'il en coûtera le plus de faire le sacrifice nécessaire pour améliorer la qualité de l'eau, du sol ou de l'air pour le bénéfice général de la population. La solution n'est pas purement technique, elle est aussi politique.

Notre société produit inévitablement des déchets. Leur neutralisation totale coûte des sommes gigantesques. L'urbaniste cherchera des solutions qui minimisent le plus possible ces coûts. Pour protéger la beauté des lacs des régions de villégiature, on réglementera par exemple le nombre des chalets bâtis autour d'un lac, leur emplacement sur chaque terrain, la qualité de leur système d'évacuation des eaux usées et parfois même la fréquence de leur utilisation.

Mentionnons aussi le **Code d'exploitation agricole**, qui vise à minimiser la pollution de l'eau et les odeurs attribuables au stockage et à l'emploi du fumier en établissant par exemple des zones-tamppons entre les endroits où du fumier est entreposé et les zones d'habitation et en garantissant qu'il y a suffisamment de terres agricoles pour permettre une utilisation rentable du fumier.

Même les maisons unifamiliales peuvent polluer l'environnement si leur système d'évacuation est mal conçu ou mal entretenu. Les effluents des fosses septiques sont ordinairement filtrés dans un champ d'épandage; cette méthode aura peu d'efficacité si le sol est argileux et imperméable. C'est le cas dans la grande ceinture argileuse du Nord, où les municipalités qui ne peuvent pas se permettre un réseau d'égouts risquent d'avoir des problèmes sérieux.

En Ontario, les grands projets de construction doivent normalement respecter les dispositions de la **Loi sur l'évaluation de l'environnement**, qui stipule que les promoteurs de ces projets doivent préparer et soumettre au ministre de l'Environnement une évaluation environnementale. Il en est ainsi par exemple avant la construction d'une nouvelle route provinciale, d'une centrale hydro-électrique ou de lignes de trans-



Les systèmes naturels comme les régions lacustres, ne peuvent tolérer qu'une quantité limitée de nouvelles constructions. Il faut respecter leur limite de tolérance.

L'urbaniste cherchera souvent à préserver certains édifices historiques en les intégrant visuellement aux constructions nouvelles.



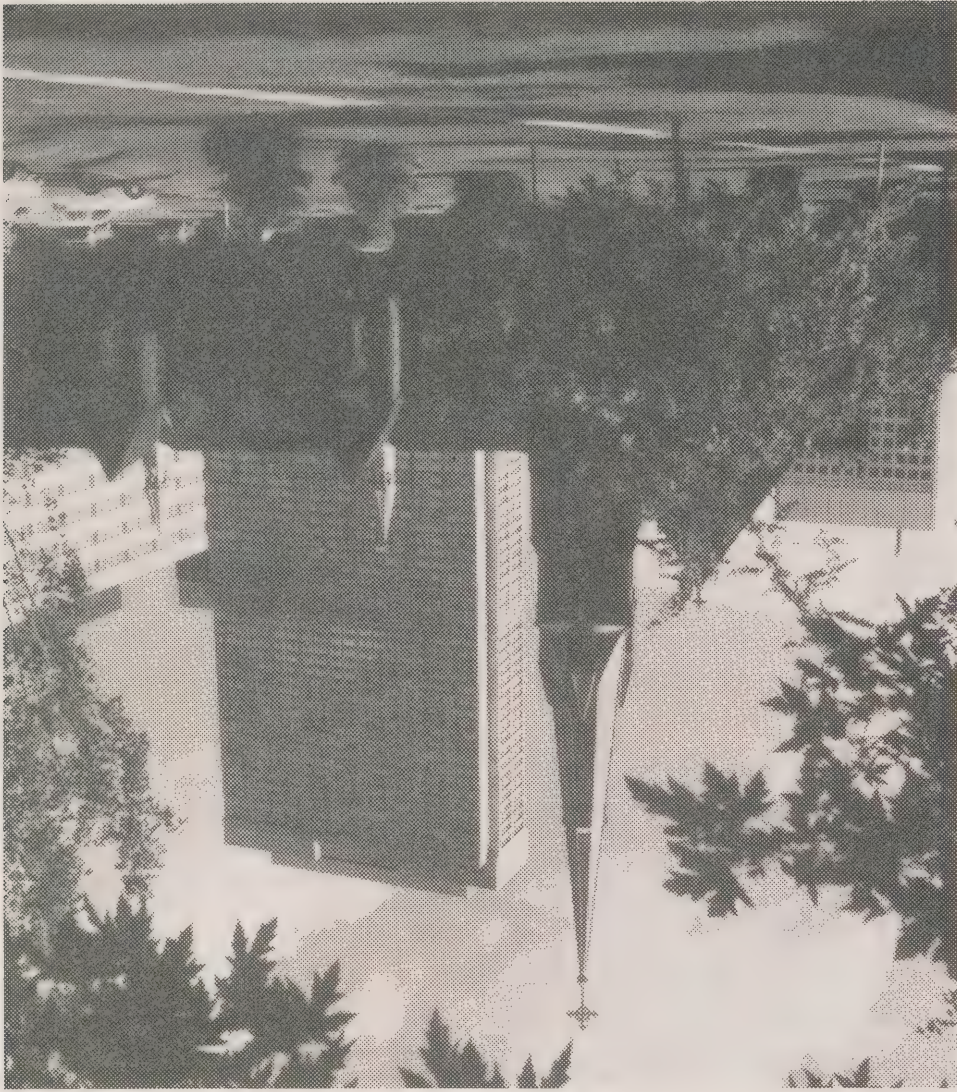
autre possibilité consiste à offrir aux propriétaires des subventions ou des prêts pour financer l'entretien ou la restauration de l'immeuble. Il sera possible, dans certains cas, d'obtenir une "servitude culturelle" en échange d'une aide financière : ceci donne légalement le droit à la municipalité de s'intéresser au sort de l'objet visé par la servitude, qui sera souvent une façade. (Une servitude est un intérêt sans but lucratif imposé sur un bien possédé par un tiers, donnant à son titulaire un droit limite et précis d'utilisation ou de jouissance. Une forme très courante de servitude est le droit de passage accordé par un propriétaire à un autre pour qu'il puisse se rendre à sa propriété.)

Les transferts de densité permettent aussi d'encourager la protection des monuments importants. La valeur économique d'un terrain est fonction de sa situation géographique, ce dont le zonage tient souvent compte. Les édifices historiques sont fréquemment dans le centre des villes, où le marché dicte normalement des densités élevées d'occupation. Il sera parfois possible de convaincre un promoteur de préserver un édifice si on l'autorise en échange à utiliser de façon plus dense un bien-fonds avoisinant : il y a transfert de densité.

La croissance et la rénovation des villes ont pour corollaire normal le remplacement des structures vétustes par des immeubles neufs plus fonctionnels ou même par des parcs de stationnement plus rentables. Si la collectivité ne fait pas un effort conscient et déterminé, les témoignages même les plus exceptionnels d'architecture passée seront presque certainement condamnés à disparaître.

Reconnaissant la valeur des liens matériels que nous pouvons préserver avec notre passé, l'urbaniste cherchera à dresser un inventaire des monuments historiques existants et à promouvoir au moins la préservation des plus importants.

Il serait injuste de demander aux propriétaires de monuments historiques d'absorber pour le compte de la collectivité le coût de leur entretien, alors qu'il pourrait fort bien être plus rentable pour eux de raser l'édifice et d'employer la propriété à d'autres fins. La loi se contente généralement de retarder la démolition pour permettre aux intéressés de trouver une solution plus satisfaisante. Il sera parfois possible de démontrer au propriétaire qu'une rénovation judicieuse du vieil immeuble est plus profitable que le bulldozer. Dans notre province, la loi qui régit ces questions est la **Loi sur les biens culturels de l'Ontario**. Elle traite du classement des propriétés ayant une valeur historique ou architecturale par les conseils municipaux. Les monuments classés ne peuvent être ni modifiés ni démolis sans la permission du conseil. Mais le refus du permis de démolir ne reste en vigueur que pendant six mois, au bout desquels on ne peut plus empêcher la démolition de l'édifice si un accord n'a pas été conclu pour le préserver. Une façon de préserver les monuments classés est de les acquérir pour le compte public. Une



Le coût d'exécution des plans envisagés et la capacité qu'a la collectivité de les absorber sont des aspects très importants de la planification. Même dans le cas d'un plan communautaire général, il convient d'adopter une ligne de conduite au sujet du financement des projets d'aménagement.

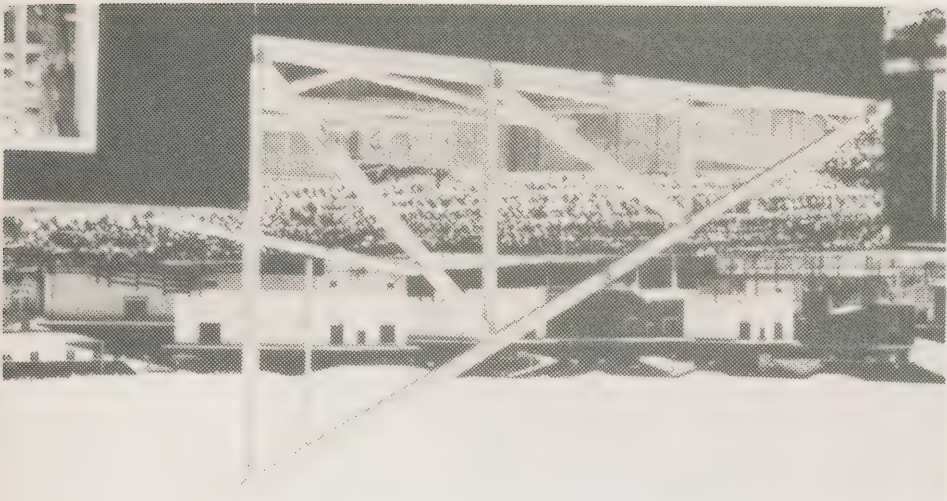
Quand un projet est envisagé, il faut étudier les nouveaux services qu'il exigera et les nouveaux impôts qu'il est susceptible de rapporter. Le conseil municipal se doit de vérifier qu'il n'alourdira pas la charge fiscale de ses contribuables. Il doit aussi veiller à promouvoir des projets qui fournissent à la collectivité les logements, les services et les activités économiques créatrices d'emplois dont elle a besoin.

Les garanties mises en place pour protéger le statut financier des contribuables doivent être suffisamment réalistes pour continuer à encourager le type d'activités dont la collectivité a besoin. Le niveau des normes imposées par la municipalité se répercute sur les coûts. Des normes élevées finissent par faire monter le coût des logements. Aux périodes où ce coût est préoccupant, il faudra probablement envisager de réviser les normes pour les adoucir ou les modifier.

Si une planification indifférente aux conséquences financières de ses actions mène à être condamnée pour manque de réalisme, une planification qui se préoccupe exclusivement des conséquences financières immédiates de ce qu'elle fait est tout aussi inacceptable. La construction de petites unités d'habitation coûte en général cher aux municipalités, essentiellement à cause du coût de l'éducation des nombreux enfants qui vivent dans ce type de logements. Mais, contre ce coût, il faut évaluer l'importance de ces logements du point de vue social et pour la main-d'œuvre qu'ils sont susceptibles de fournir aux entreprises industrielles et commerciales qui font la richesse de la municipalité.

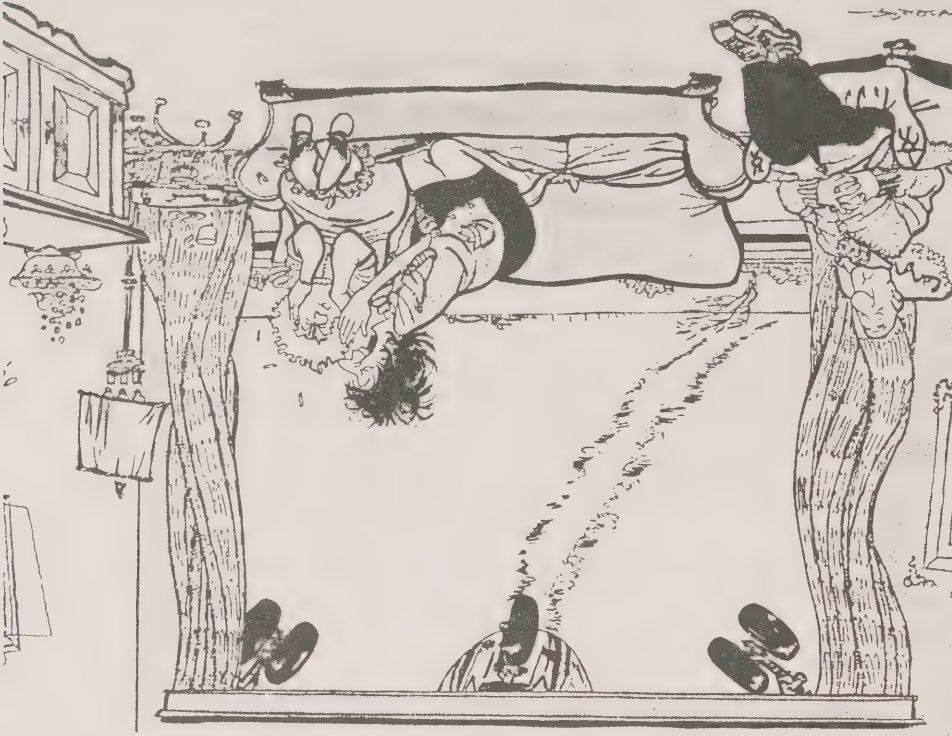
Si l'Ontario a mis en place des municipalités régionales, c'est entre autres pour favoriser une planification optimisant les modèles d'implantation démographique à l'échelle régionale. Une planification "basée sur l'assiette fiscale" opposerait violemment les municipalités entre elles, parce qu'elles chercheraient alors à obtenir les projets offrant les rapports les plus avantageux entre les recettes fiscales et les dépenses municipales. Une municipalité régionale peut répartir les frais et les bénéfices de façon plus équitable dans toute la région et promouvoir une meilleure concertation au niveau de la planification.

Les accords de lotissement et de plan d'implantation sont des outils qui permettent au conseil de protéger la municipalité quand un projet est mis en oeuvre. Il s'agit d'accords avec les promoteurs qui leur imposent légalement de fournir certains services fondamentaux. S'il n'en était pas ainsi, c'est la municipalité qui serait forcée de financer la mise en place de ces services. Dans certains cas stipulés par la loi, il est possible de prélever des impôts supplémentaires pour couvrir des dépenses extraordinaires ou financer l'achat de parcs.



Les municipalités doivent déterminer les répercussions financières que les projets envisagés peuvent avoir sur leurs contribuables.

"Je disais . . . nous avons eu de la chance . . . pas été expropriés à cause de l'aéroport."



tés.

Dans la pratique, le ministère fédéral des Transports cherche dans toute la mesure du possible à éviter les conflits et prépare des cartes indiquant les courbes de niveau de bruit à proximité des aéroports de façon à aider les municipalités à éloigner des endroits les plus bruyants les utilisations que le bruit pourrait perturber.

par un propriétaire foncier.

centraux par les classes moyennes. L'urbaniste d'aujourd'hui tente d'établir un équilibre acceptable entre les transports privés et les transports en commun. Le résultat n'est jamais parfait, mais un projet doit être jugé pour son réalisme.

Parce que l'aménagement doit refléter une perspective d'ensemble, l'urbaniste ne se contentera pas de créer le réseau de transport le plus efficace possible. Le bruit, la pollution de l'air et certains dangers physiques sont inséparables des grands réseaux de transport, et la technologie moderne n'a pas réussi à les éliminer. Aussi l'urbaniste trouvera-t-il un équilibre entre les besoins du public en matière de transport et le bien-être de ceux qui vivent à proximité de ces réseaux. Dans le cas des nouveaux lotissements, il peut essayer d'éliminer le problème en isolant suffisamment les quartiers d'habitation des artères routières, des chemins de fer et des aéroports, mais la solution n'est pas aussi simple dans les endroits déjà construits.



L'installation de barrières anti-bruit isole partiellement du bruit de la circulation les lotissements d'habitation situés le long des autoroutes.

La planification routière des régions urbaines donne une idée de la complexité des problèmes et montre qu'il est nécessaire de trouver des solutions s'inscrivant dans une perspective globale. Nous semblons avoir un besoin insatiable de routes. Si nous n'étions limités que par le coût, le problème serait relativement simple : il suffirait de décider combien nous pouvons dépenser et poursuivre la construction et l'élargissement des routes en fonction de la demande. Or cette méthode pour le moins simpliste a eu, quand elle a été utilisée, des résultats plutôt désastreux.

Directement ou indirectement, on lui doit l'apparition du smog, la déshumanisation de l'environnement, la destruction des centre-ville, la sous-utilisation des transports en commun et l'abandon des quartiers



Exemple d'autoroute moderne.

Les services communautaires

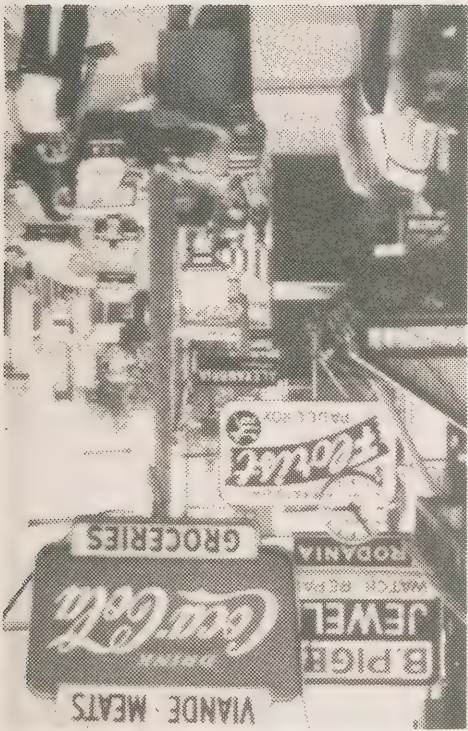
La planification n'est pas seulement un processus de classification des sols de la communauté par grandes catégories d'utilisation (zones industrielles, commerciales ou d'habitation); elle doit aussi garantir la mise en place des services de soutien nécessaires. Résider quelque part ne signifie pas seulement y avoir un toit et un emploi. Le milieu créé doit refléter un mode de vie : chaque quartier doit donner à ses résidents un accès facile à des écoles, des parcs publics et des magasins. Plusieurs quartiers peuvent prendre ensemble en charge un centre sportif, une bibliothèque et d'autres installations publiques. L'urbaniste veillera à ce qu'une quantité suffisante de terrains soit réservée, aux endroits voulus, pour que la collectivité puisse faire face à ses besoins futurs. La mise en place de services de ce type dans des quartiers déjà construits est une entreprise coûteuse et très difficile.

En Ontario, les écoles ne relèvent pas des conseils municipaux, mais des conseils scolaires. Pour incorporer les écoles au processus de planification communautaire, la municipalité et le conseil scolaire doivent donc collaborer. La municipalité est plus à même de savoir comment et où la communauté va s'étendre et de réserver les terrains nécessaires pour les écoles. Le conseil scolaire peut évaluer ses besoins, acquérir les terrains dont il aura besoin et construire les écoles.



Les services de soutien, comme les garderies d'enfants, sont un élément important des quartiers d'habitation modernes.

Les règlements de zonage ont ordinairement un impact esthétique; s'ils sont contestés en cour, on les défendra probablement en disant qu'ils garantissent l'illumination et la circulation d'air voulues. Pour contrôler certains projets précis, les pouvoirs publics pourront recourir au processus de réglementation des plans d'implantation, qui peuvent porter non seulement sur des questions concrètes comme le revêtement des terrains de stationnement, l'entreposage des ordures, l'éclairage nocturne, les clôtures ou les allées piétonnes, mais aussi sur l'aménagement paysager et sur la forme et la taille des immeubles. Il n'est pas facile de tracer une ligne de démarcation nette entre les questions pratiques et les préoccupations esthétiques, mais les tribunaux n'ont pas en général été très favorables aux tentatives de réglementation fondées sur des considérations purement esthétiques.



Le caractère d'un quartier dépend, dans une certaine mesure, de son aspect visuel.

Outre le morcellement des terres, la mise en place de diverses activités et la viabilisation, l'urbaniste cherche à définir les caractéristiques des utilisations permises sur chaque lot. Pour des raisons pratiques d'abord, mais peut-être aussi esthétiques, il doit se préoccuper de l'implantation des immeubles sur les terrains, de leur hauteur, de leur taille et de leur forme, ainsi que du pourcentage du sol qu'ils pourront occuper.

Les aspects pratiques peuvent relativement facilement faire l'objet de normes régissant par exemple les dimensions minimum des cours ou les densités maximum (la densité est en général le nombre d'unités d'habitation par hectare ou par acre). Le propriétaire d'un terrain peut contrôler les règlements de zonage pour savoir à l'avance ce qui est permis. Il est beaucoup plus difficile pour une collectivité de réglementer l'apparence esthétique des édifices, car il n'existe pas de critères parfaitements objectifs en ce domaine. Même s'il y a unanimité sur la question, on hésite en général à imposer des restrictions reposant sur des préférences de goût. Le problème est d'autant plus complexe s'il n'existe pas de règlements permettant aux propriétaires de savoir à l'avance ce qui est esthétiquement acceptable. Il est bien plus facile à cet égard de dire : "Montrez-nous ce que vous voulez construire et nous vous dirons ce que nous en pensons." Cette méthode n'est sans doute pas très équitable aux yeux de la loi, mais on peut alléguer qu'il est légitime de la part de la collectivité de se préoccuper de l'aspect visuel de son environnement. Les documents de planification et les lois permettant leur application doivent s'inspirer des théories actuelles quant à l'importance relative à accorder aux intérêts de la collectivité et aux droits des propriétaires fonciers.

Une exemple de problème ayant une forte connotation esthétique est celui des panneaux publicitaires. D'après les porte-parole de l'industrie publicitaire, ils rehausseraient considérablement l'aspect visuel de notre environnement, non seulement par leur rôle économique, mais aussi parce qu'ils sont intrinsèquement intéressants et qu'ils détruisent la monotonie de notre environnement. Tout le monde ne partage pas leur enthousiasme. L'Etat du Vermont, par exemple, a des règlements très stricts sur la question parce que la beauté de ses paysages naturels contribue beaucoup à la santé de son économie. Ailleurs, les pouvoirs publics, moins préoccupés par la question, verront les panneaux publicitaires comme une forme profitable d'utilisation des terrains. En Ontario, les conseils locaux peuvent s'appuyer sur la Loi sur les municipalités pour réglementer les panneaux et enseignes publiques. Le ministère des Transports et des Communications contrôle par ailleurs l'érection de tous les panneaux publicitaires sur une bande de 400 m le long des routes provinciales.



Les lotissements immobiliers contemporains subissent des influences nombreuses, notamment celle des règlements municipaux régissant la forme des bâtiments et l'utilisation des terrains.

Pour mettre des terres en valeur, il faudra, selon les circonstances, obtenir une autorisation pour :

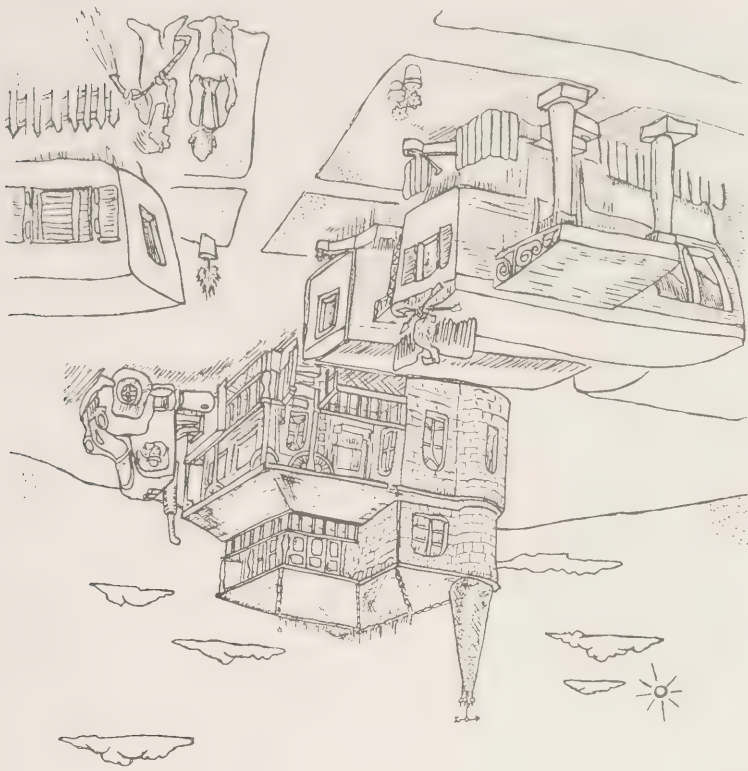
- ☐ modifier le plan officiel;
- ☐ modifier le règlement de zonage;
- ☐ obtenir un plan de lotissement ou une autorisation de morcellement;
- ☐ obtenir un contrat de plan d'implantation.

Comme l'indique le chapitre intitulé "Rôle du public", la loi contient des dispositions relatives à la participation du public et aux procédures d'appel dont peuvent se réclamer les opposants et les opposants d'un projet à la suite de l'approbation ou du rejet d'une demande.

Utilisations non conformes

En temps normal, les règlements limitant l'utilisation des terrains, comme les règlements de zonage, n'annulent pas les usages existants. Ainsi, le passage d'un règlement de zonage déclarant zone d'habitation une zone dont l'expansion s'est surtout faite par la construction de maisons privées, mais avec un garage de réparations automobiles en son milieu, n'entraînera pas la fermeture de ce dernier. Il peut rester sur les lieux aussi longtemps qu'il continue à être exploité de la même façon. Il constitue une "utilisation légale non conforme". Ce serait en effet une injustice flagrante de rendre soudain illégale, sans compensation, une utilisation légale existante. Si les circonstances imposent l'interdiction de cette activité, on utilisera vraisemblablement les mécanismes d'expropriation et l'intéressé recevra une somme égale à la valeur marchande de la propriété et le compensant pour les dommages subis.

La Loi sur l'aménagement du territoire permet l'extension des utilisations non conformes. Ces extensions, et le passage d'un type d'utilisations non conforme à un autre qui soit mieux adapté à la collectivité, doivent faire l'objet d'une demande auprès d'un comité de dérogation local. Le garage de notre exemple précédent ne serait vraisemblablement pas autorisé à s'agrandir. Les voisins s'y opposeraient sans doute violemment. Mais son propriétaire serait peut-être autorisé à changer d'activité si le nouveau service était jugé par les voisins moins gênant que le garage.



"Mais qu'est-ce que notre quartier va devenir!"

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la planification est un processus : les documents d'aménagement (plans officiels, règlements de zonage, etc.) doivent être révisés et mis à jour à intervalles réguliers par le biais de mécanismes juridiques prévus dans la Loi sur l'aménagement du territoire.

L'aménagement des terres est donc fondamentalement réglementé, en Ontario, de la façon suivante :

- ☐ le plan officiel indique les intentions de la municipalité;
- ☐ les règlements de zonage déterminent l'utilisation qui peut être faite des terrains;
- ☐ le morcellement des terres est contrôlé par la réglementation des lotissements;
- ☐ les détails d'implantation peuvent être spécifiés par la réglementation - tion du plan d'implantation (voir page 24).

Extrait d'un règlement de zonage typique

ARTICLE 11: ZONE D'HABITATION R

Personne ne pourra, dans une zone d'habitation R, utiliser un terrain, ériger, modifier ou utiliser un bâtiment ou une installation quelconque à moins de respecter les dispositions suivantes:

11.1 Utilisations permises

- a) Une habitation unifamiliale isolée par lot.
- b) Utilisations, constructions et installations découlant de l'utilisation permise au point précédent.

11.2 Règlements relatifs aux habitations

Sans eau	Avec eau	Avec eau
courante	courante	courante
ni égouts	mais sans	et égouts
séparatifs	égouts	séparatifs
séparatifs		

- a) Longueur de la ligne avant du terrain 30 mètres
- b) Superficie minimum du terrain 1850 mètres carrés
- c) Surface construite maximum 12%
- d) Profondeur minimum de la cour avant 7,5 mètres plus toute distance applicable en vertu de l'annexe "C".
- e) Marge latérale minimum 1,5 mètres sauf dispositions contraires de l'alinéa (1) :

- (1) Un garage ou un auvent adossé sans chambre d'étage peut être bâti à au moins 1,2 mètre de toute limite de terrain qui n'est pas attenante à une voie publique.

- f) Profondeur minimum de la cour arrière 10,5 mètres sauf dispositions contraires du paragraphe 7.27
- g) Surface habitable minimum

(1)	un étage	82 mètres carrés
(11)	un étage et demi	110 mètres carrés
(111)	2 étages ou mi-étages	130 mètres carrés

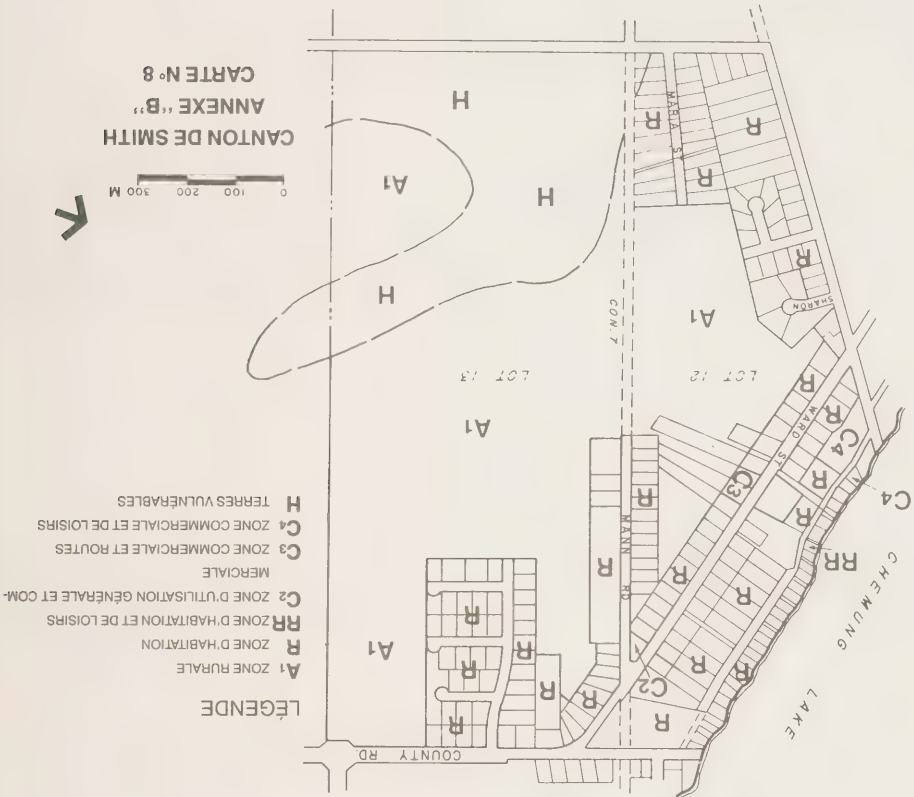
En l'absence de sous-sol ou de cave, la surface habitable minimum sera augmentée de 19 mètres carrés.

- g) Hauteur maximum 2 étages

Le plan d'utilisation des terres est l'élément fondamental du plan officiel de la localité. Outre une carte qui délimite les grandes zones d'utilisation, le plan officiel est accompagné de textes expliquant en détail les raisons de chaque désignation. Un plan d'ensemble indiquera par exemple que les zones d'habitation peuvent autoriser des magasins de quartier, des écoles, des parcs et autres activités compatibles. Les plans officiels des grandes agglomérations ne seront parfois qu'une description très générale des concepts retenus, le détail de chaque quartier étant donné sur des plans secondaires qui sont habituellement présentés sous forme de modifications du plan officiel d'ensemble.

À côté de l'utilisation des terres, le plan officiel régit aussi d'autres aspects fondamentaux de la planification comme les routes et autres réseaux de transport, la viabilisation des terrains, les installations communautaires et les autres activités présentées dans ces pages. L'utilisation des terres est habituellement considérée comme l'activité centrale de coordination à laquelle toutes les autres se rapportent. Mais les municipalités régionales et les comités qui ont un plan officiel peuvent décider de se passer d'un plan d'utilisation des terres parce que ces derniers existent à l'échelon des municipalités locales. Le plan régional mettra alors l'accent sur les objectifs généraux de la région et ne contiendra pas de carte d'utilisation des terres.

Exemple de carte accompagnant un règlement de zonage



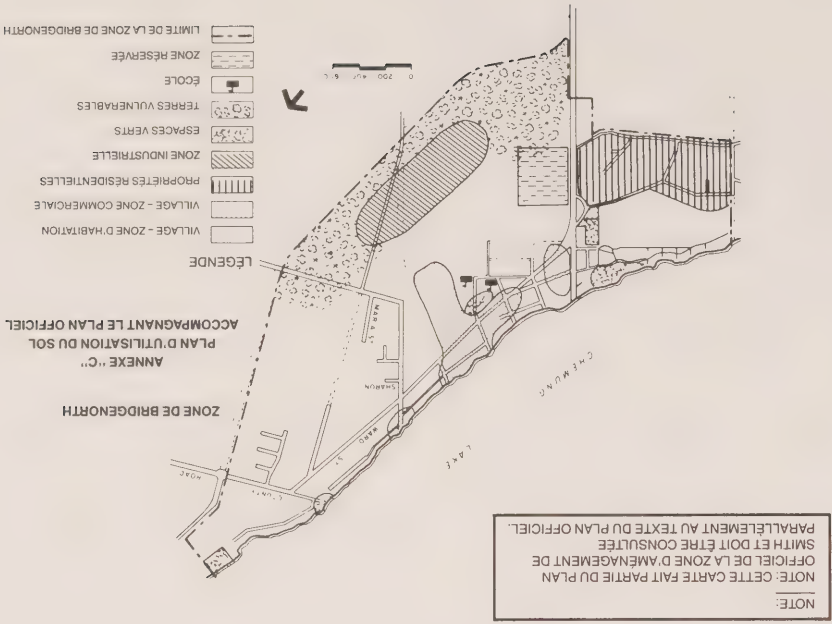
Le plan officiel présente les intentions de la municipalité. Il exprime la position du conseil municipal quant à la planification des territoires qui relèvent de lui et la municipalité est tenue de s'y conformer une fois qu'il est approuvé. Il faut rappeler que le plan officiel ne régit pas directement l'utilisation des terres par les particuliers, mais qu'il a une grande influence, du point de vue légal, sur le développement d'une région car aucun règlement de zonage ne peut être en conflit avec lui. Le règlement de zonage est l'outil juridique qui stipule concrètement ce qui peut être construit sur un terrain. Ces règlements précisent habituellement les utilisations permises dans chaque zone et imposent certaines restrictions en matière d'implantation et de taille des immeubles érigés.

En des temps moins compliqués, les gens vivaient près de leur travail. On ressentait moins la nécessité de séparer les habitations des zones commerciales et industrielles parce que la pratique des métiers et autres commerces ne dérangeait pas le voisinage. Mais il finit par être manifeste que certaines industries n'avaient pas leur place dans les zones d'habitation et les conseils municipaux reçurent la permission de les réglementer et de les interdire. La Loi sur les municipalités de l'Ontario contient des dispositions en ce sens et donne une longue liste d'activités indésirables, comme la cuisson du sang, la production d'huile de poisson et la fabrication d'engrais à base de carcasses d'animaux. Ceci représente nos premiers efforts de réglementation de l'utilisation des terres; ces dispositions sont toujours en vigueur.

Les résidents des quartiers riches ont en général réussi à se protéger de l'implantation d'activités indésirables. Avant les règlements de zonage, on avait recours à des engagements restrictifs, c'est-à-dire à des ententes entre les propriétaires de terrains présentes par le promoteur du quartier pour protéger les acheteurs de terrains de tout projet indésirable sur les lots attenants. Les pouvoirs publics n'intervenaient ni dans la formulation ni dans l'exécution des restrictions. Pour les faire respecter, les particuliers citaient si nécessaire leurs voisins en justice.

De nos jours, tout le monde s'accorde à reconnaître la valeur des règlements de zonage comme outil de contrôle de l'utilisation des terres. On peut même aller plus loin et dire que la conscience aiguë de l'effet nuisible des fumées, du bruit, de la circulation, etc., a conduit à la création de milieux où la séparation des utilisations est si complète que de nouveaux inconvenients apparaissent : le centre-ville meurt des la fin des heures de bureau, on se sert trop de l'automobile et les banlieues se transforment en villes-dortoirs isolées. Turbaniste d'aujourd'hui, loin de promouvoir une ségrégation excessive, cherchera fort probablement à promouvoir, pour des raisons économiques, sociales et énergétiques, un éventail équilibré d'utilisations diverses. Il est aujourd'hui de "bon aloi" de construire des logements au-dessus des centres commerciaux et des complexes "mixtes" contenant des appartements et des bureaux, à condition que la qualité de la planification élimine les problèmes autant que faire se peut.

Exemple de carte accompagnant un plan officiel



Dans certaines régions, les services municipaux d'adduction d'eau peuvent ne pas satisfaire aux besoins si les réserves d'eau sont insuffisantes. Il importe donc de planifier soigneusement l'exploitation du bassin hydrographique dans les régions qui dépendent des eaux souterraines et des petits cours d'eau et de veiller à isoler convenablement l'eau potable des eaux usées.

Les lacs d'une certaine taille permettent une dilution suffisante pour éliminer le problème, mais nous savons maintenant que même les Grands Lacs n'ont pas échappé à la pollution chimique; nous ne pouvons plus aujourd'hui prétendre qu'ils ont la capacité d'absorber un volume illimité de déchets.

Dans les villes, l'évacuation des eaux de pluie et de fonte des neiges est assurée par un système de drainage dit urbain. Il comprendra des canalisations, des voies d'écoulement de surface et des bassins de retenue temporaire. Le système peut être naturel ou artificiel, ou une combinaison des deux. Il est un autre élément de la gestion concertée du bassin hydrographique, dont nous parlerons dans le contexte de la protection de l'environnement.

En Ontario, un bon exemple de grand réseau d'adduction d'eau est le Lake Huron Water Supply System, qui a été bâti en 1966-1967 et qui a coûté 20 millions de dollars. Il alimente la ville de London et un certain nombre de localités avoisinantes avec de l'eau pompée du Lac Huron à Grand Bend, à quelque 50 kilomètres de distance. Le réseau a dès le départ été conçu pour pouvoir doubler de capacité en prévision des besoins futurs.

Les installations d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées sont réglementées en Ontario par la **Loi sur les ressources en eau de l'Ontario**, la **Loi sur l'évaluation de l'environnement** et la **Loi sur la protection de l'environnement**, qui relèvent toutes du ministère de l'Environnement.

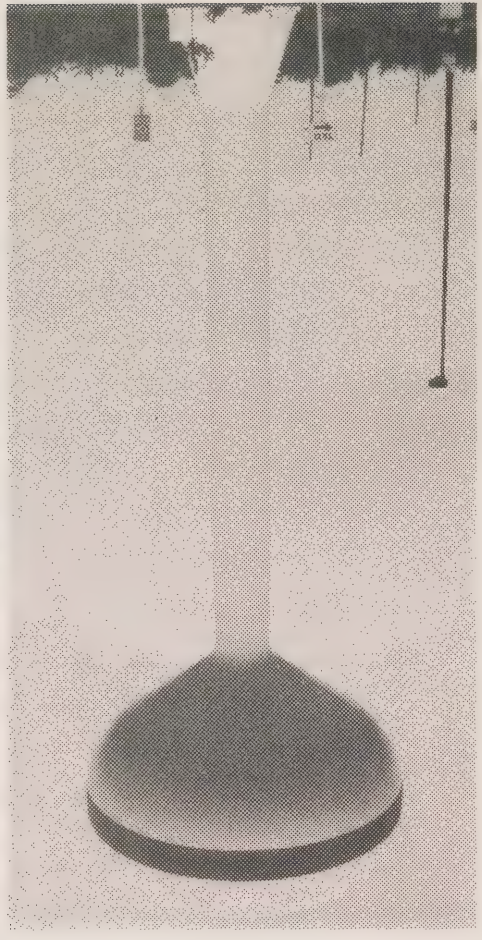
Adduction d'eau et égouts

- ☐ le ministère de l'Éducation,
- ☐ le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, etc.

Toutes leurs observations seront étudiées et les urbanistes chercheront une solution susceptible de satisfaire tous les intérêts représentés; il faudra sinon trouver un compromis. Ils rédigeront ensuite un rapport recommandant une solution et les instances politiques devront enfin décider si elles approuvent ou non le plan.

Nous sommes tellement habitués aux réseaux de canalisations d'eau qui alimentent nos maisons et nos immeubles industriels et commerciaux et aux égouts qui évacuent les eaux usées que nous avons tendance à les prendre pour acquis. En réalité, une grande partie de la planète ne jouit pas de ces services. Leur universalité dans nos pays témoigne de notre richesse relative et d'un certain degré de planification raisonnée.

Les puits privés et les fosses septiques suffisent dans les régions rurales, mais dans les villes ce genre d'installations aurait vite fait de polluer les eaux souterraines dont nous tirons notre eau potable. Il est donc indispensable que les zones urbanisées soient équipées, malgré leur coût élevé, de services d'adduction d'eau et d'un réseau d'égouts doté d'installations de traitement des eaux usées. La prospérité des collectivités urbaines dépend beaucoup du soin que l'on met à baser les investissements, dans ce domaine, sur des prévisions précises des besoins futurs. Dans les endroits de villégiature, par contre, les fosses septiques et les puits seront probablement suffisants dans le cas des chalets, à condition que ces habitations ne soient pas utilisées de façon continue pendant toute l'année et qu'elles soient sur des parcelles spacieuses. Dans les lotissements de chalets situés à peu de distance d'une agglomération et qui sont en train de se transformer en zone d'habitation de banlieue, ces installations primitives risquent bientôt de se révéler insuffisantes et le coût d'installation d'un réseau de canalisations d'eau alimentant des maisons dispersées peut être très élevé.



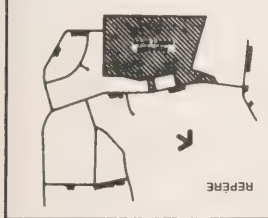
Les régions urbaines dépendent, pour leur croissance, des services d'adduction d'eau et des égouts.

Exemple typique d'un projet de plan de lotissement

- ☐ Le ministère des Richesses naturelles,
 - ☐ Le ministère des Transports et des Communications,
 - ☐ Le ministère de l'Environnement,
- Généralement parlant, le plan de lotissement sera examiné par plusieurs instances :

Pour créer plusieurs lots nouveaux, il faut préparer un plan de lotissement. La Loi sur l'aménagement du territoire stipule que ce plan doit être soumis au ministre ou, s'il a délégué son autorité, à un conseil régional. Les urbanistes peuvent ainsi vérifier que le lotissement est conforme au plan officiel avant de recommander son approbation. Ce sont les instances locales (ville, village ou canton) qui effectuent l'essentiel des vérifications détaillées si elles disposent des ressources nécessaires. À l'échelon régional ou provincial, on fait entrer en jeu les exigences des services provinciaux, régionaux ou de comté. Il faudra peut-être élargir une artère routière ou prévoir une emprise pour une ligne de transmission de l'électricité.

Ensemblement parlant, le plan de lotissement sera examiné par plusieurs instances :



UTILISATION
UNITÉS
DES SOLS

100 m
50 m
25 m

RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 3011 DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A INDIQUE SUR LE PLAN
B INDIQUE SUR LE PLAN
C INDIQUE SUR LE PLAN
D INDIQUE SUR LE PLAN
E INDIQUE SUR LE PLAN
F INDIQUE SUR LE PLAN
G INDIQUE SUR LE PLAN
H INDIQUE SUR LE PLAN
I INDIQUE SUR LE PLAN
J INDIQUE SUR LE PLAN
K ÉCOUITS SÉPARATIF ET PUVIAL EN PLACE
L RÉAMANT

AUTORISATION DU PROPRIÉTAIRE

SOCIÉTÉ FONDÉE DE L'ONTARIO
777 RUE BAYVIEW TORONTO

SIGNATURE AUTORISÉE

DATE 19

CERTIFICAT D'APPRENTISSAGE

JE SOUSCRIS CERTIFIER QUE LES LIMITES DU TERRAIN PRÉSENTÉES SONT EN CONFORMITÉ AVEC LES PLANS DÉPOSÉS ET LES MESURES EFFECTUÉES PARAVANT L'OUVERTURE DU LOTISSEMENT DÉCRIT SUR LE PLAN

DATE 19

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES PROJETS SPÉCIAUX

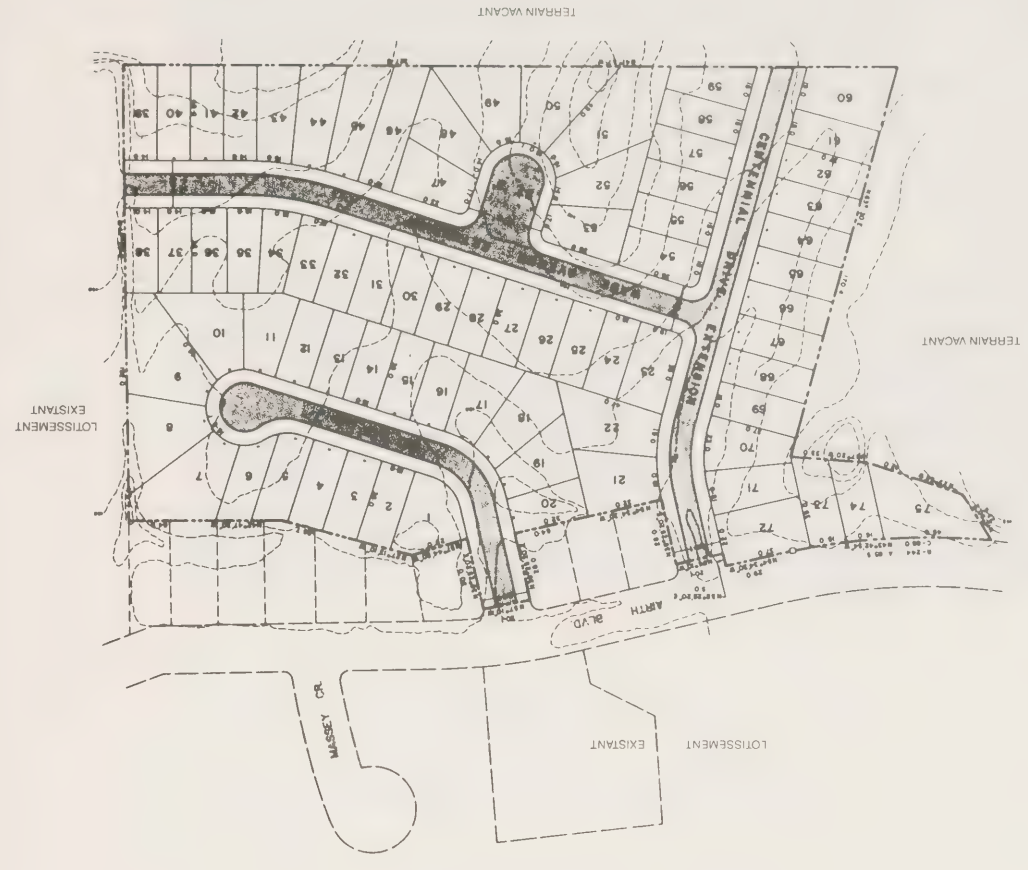
PROJETS SPÉCIAUX

PLAN PROVISOIRE DE LOTISSEMENT D'UNE PARTIE DU LOT 10, CONCESSION 1, BAINVILLE

Échelle 1:1000 Date 1997

PROJETS SPÉCIAUX

PROJETS SPÉCIAUX



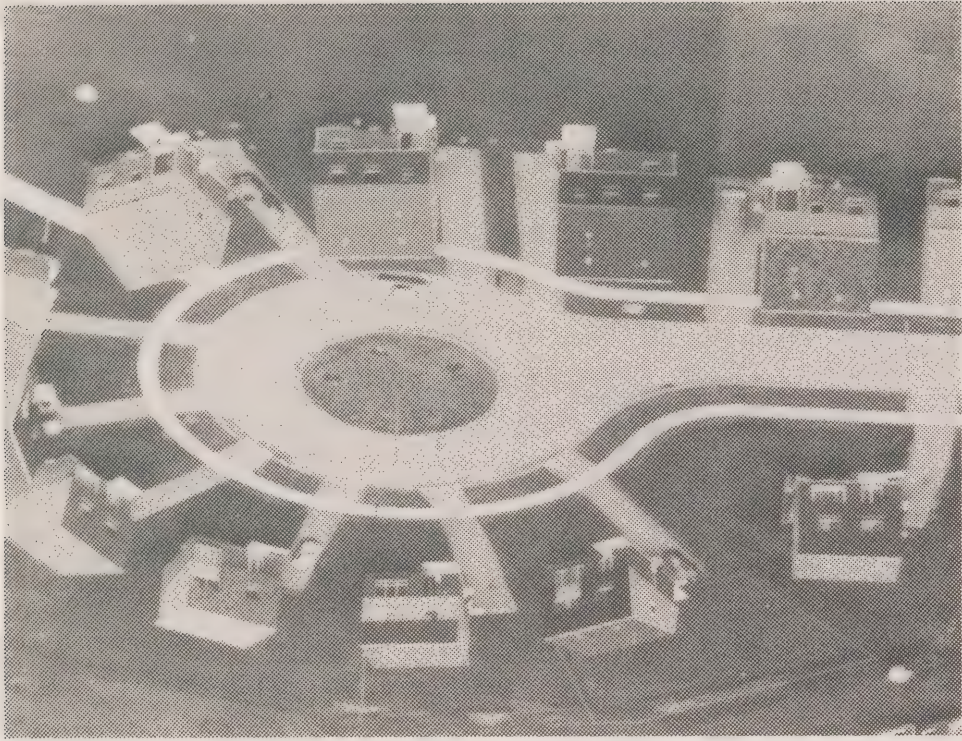
Il n'est pas très difficile d'imaginer ce qui se passerait si chaque propriétaire avait le droit de morceller ses terres sans égard pour le tracé des lots voisins. Il y aurait des routes en cul-de-sac à la limite d'un lotissement simplement parce qu'un voisin a choisi de ne pas se mettre dans l'alignement de la rue. Il serait impossible de trouver des emplacements accessibles de partout pour les parcs, les écoles et les épiceries de quartier parce que le manque de coordination isolerait trop souvent l'une de l'autre des zones attenantes.

C'est une erreur assez commune que de construire des maisons le long d'une grande route de banlieue, en laissant vacants les terrains en retrait; ceci s'appelle développement linéaire. La méthode a un certain attrait, au début, pour les propriétaires, qui peuvent vendre des lots à bâtir sans avoir à ouvrir de route. Mais ils découvrent plus tard, quand ils veulent développer les terrains vacants en retrait, qu'ils ont créé des obstacles sérieux parce que les seuls accès possibles ne permettent pas l'établissement d'un réseau routier satisfaisant.

Les problèmes de planification ont presque toujours un envers et un endroit. Le fouillis que produit la croissance désordonnée d'un quartier peut lui prêter une certaine originalité, que d'aucuns préfèrent à l'unité formée sans surprise d'une localité totalement planifiée. Mais cet argument n'est vrai que d'une planification qui pêche par excès de conformisme et manque d'imagination. Les avantages pratiques d'un minimum de coordination sont manifestes.

Les urbanistes rencontrent une autre catégorie de problèmes lorsque l'inverse du développement se produit : une région se vide de sa population parce que l'activité qui avait attiré les gens vers elle à l'origine est en déclin. Ce phénomène est caractéristique des régions dépendant des richesses naturelles comme les régions d'exploitation minière. Il faudra peut-être alors condamner des routes désaffectées et interdire la construction de nouveaux bâtiments à leur voisinage pour éviter d'avoir à les entretenir.

La Loi sur l'aménagement du territoire prévoit deux méthodes de morcellement des terres. Pour créer une nouvelle parcelle, le propriétaire peut chercher à morceller son bien-fonds. Cette démarche porte le nom d'autorisation parce que le propriétaire doit demander l'autorisation de



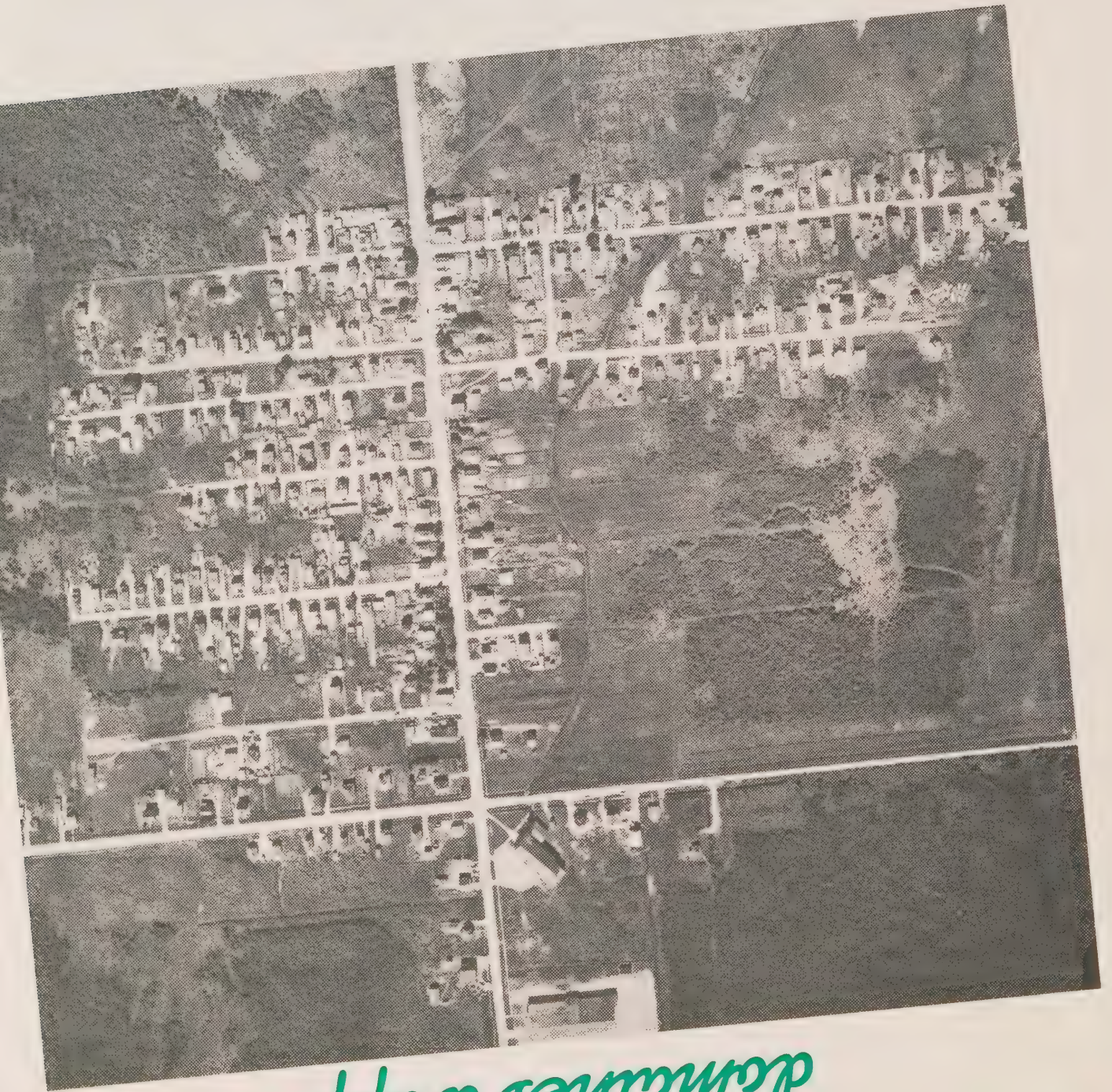
Le morcellement ordonné des terres est un aspect fondamental de la planification.

L'aménagement ne s'étend à d'autres sphères d'activité que lorsque des problèmes apparaissent et que le public comprend la nécessité d'une certaine coordination, peut-être même d'une certaine réglementation, de ces activités. La pollution de notre environnement et la disparition des terres agricoles, des richesses naturelles et des monuments historiques importants nous inquiètent par exemple de plus en plus et nous attachons donc à ces problèmes une importance plus grande.

Un exemple plus récent est notre souci d'économiser l'énergie. Il n'y a pas si longtemps, toute inquiétude à cet égard aurait été jugée sans fondement, l'énergie étant bon marché et les ressources étant apparemment inépuisables. Or il semble aujourd'hui que les mesures d'économie de l'énergie seront appelées à jouer un rôle de plus en plus grand dans la planification future de nos collectivités. L'importance de l'aménagement comme aiguillon de la croissance économique semblait relativement faible pendant les années d'essor, mais il est difficile de l'ignorer quand l'économie se ralentit.

Dans les pages qui suivent, nous allons examiner les principaux secteurs d'activité dont on considère actuellement qu'ils intéressent l'aménagement et l'urbanisme. Ils ne sont pas présentés par ordre d'importance. Ce serait porter des jugements très subjectifs qu'essayer de les classer ainsi. Nous avons préféré suivre, assez librement, l'évolution historique mentionnée plus haut. Si l'élaboration des plans d'aménagement du territoire est l'activité centrale, le point de coordination de toutes les autres formes d'urbanisme, son importance n'a été officiellement reconnue dans la loi qu'après la Deuxième Guerre mondiale, avec la promulgation en Ontario de la première **Loi sur l'aménagement du territoire**.

Certaines activités doivent très évidemment être coordonnées; elles sont planifiées d'une façon ou d'une autre depuis longtemps. Le morcellement des terres ouvertes à la colonisation a indubitablement été la première forme d'aménagement, suivie peu de temps après par la mise en place de "services en dur" comme les routes, les services d'adduction d'eau et les réseaux d'égouts. Il est généralement facile, dans ces conditions, de comprendre la nécessité d'une réglementation de l'utilisation des terres, dans un premier temps pour protéger les meilleures zones résidentielles et plus tard pour diverses autres raisons.



4. L'aménagement et les domaines d'application

Autres domaines de spécialité

Ce sont surtout les pouvoirs publics, comme les trois paliers de gouvernement, qui emploient des urbanistes. Certains travaillent aussi indirectement pour les pouvoirs publics ou des groupes d'intérêt public en tant qu'experts-conseils. Les promoteurs font appel à leurs services non seulement pour savoir comment mettre leurs propriétés en valeur, mais aussi pour préparer les propositions qu'ils présentent au public et qu'ils demandent aux autorités d'approuver. L'urbaniste traite avec tous les services municipaux et coordonne leurs réponses; aussi doit-il être capable non seulement d'interpréter les renseignements techniques qui lui sont présentés, mais aussi de comprendre les fonctions et responsabilités de ces services dans la structure administrative.

La géologie, la démographie, la sociologie, l'archéologie, la cartographie et l'informatique sont toutes des disciplines ou des techniques qui jouent un rôle important dans le processus de planification et d'aménagement. En outre, les aptitudes à la communication sont très importantes. Pour être acceptés, plans et projets doivent être interprétés correctement : l'équipe de planification doit donc savoir présenter ses idées oralement, par écrit et à l'aide de moyens audio-visuels.

L'urbaniste doit aussi comprendre que les communications ne sont pas à sens unique. Avant de formuler des plans ou des projets et de les présenter au public, il doit être sensible aux besoins et aux désirs réels de celui-ci. L'urbaniste doit utiliser ses talents pour essayer d'exprimer les choix de la communauté et la situation locale plutôt que des théories préconçues.

La multiplicité de ces spécialistes, particulièrement dans le cas de projets complexes, nécessite enfin la présence d'un dernier type de spécialistes : l'administrateur. Tous les projets de planification n'exigent pas la participation de tous les experts, mais l'urbaniste doit avoir un minimum de connaissances dans chacune de ces disciplines.

On ne peut évidemment pas lui demander d'être expert dans tous les domaines; il suffit qu'il sache quand il a besoin de consulter un expert et qu'il comprenne ce que ce dernier lui dit. Ce qui caractérise l'urbaniste, c'est son aptitude à faire la synthèse de données venant de sources très diverses, puis de faire des projections et de concevoir des lignes de conduite tenant compte des problèmes futurs et des promesses de l'avenir. Ordinairement, l'urbaniste présentera ses conseils sous la forme d'options dont il expliquera les avantages et les inconvénients respectifs, et sa recommandation favorisera une solution particulière.

Les politiques en matière de planification peuvent même être conçues
expressément pour créer des conditions favorables au développement
et stimuler ainsi l'économie.

L'aménagement étant par définition l'utilisation ordonnée des terres,
elle a inévitablement des liens avec le droit, qui est l'instrument de
l'ordre. La loi définit les droits des propriétaires fonciers en cas de
conflit d'intérêt. Les règlements adoptés par les autorités locales doi-
vent respecter les lois en vigueur. Quel que soit le bien-fondé d'une
affaire sous tous les autres rapports, ses chances seront maigres si sa
légitimité est incertaine devant la loi.

L'aménagement du territoire relève en général des instances provin-
ciales plutôt que du gouvernement fédéral. L'autorité conférée aux
conseils municipaux et autres organes locaux découle des lois adoptées
par la province. La **Loi sur l'aménagement du territoire** n'est qu'un
texte de loi parmi les nombreux actes législatifs provinciaux que les
urbanistes doivent considérer. La publication intitulée "A Planner's Ref-
erence to Legislation in Ontario" (Répertoire annoté des lois intéressant
les urbanistes en Ontario) énumère quelque 95 lois provinciales et
fédérales.

Sciences politiques

Planifier ne consiste pas simplement à trouver la "bonne" solution à un
problème. Cette solution doit aussi pouvoir être mise en oeuvre ou
acceptée par un organe élu. Il faut donc avoir une connaissance suffi-
sante des mécanismes politiques pour transformer les idées de l'ur-
baniste en un projet réalisable. L'administration locale est la branche
des sciences politiques la plus directement liée aux activités de planifi-
cation, puisque la majorité des décisions, en ce domaine, émane des
instances municipales.

L'une des difficultés, pour l'urbaniste, est de fournir aux représentants
élus des conseils qui combinent l'objectivité professionnelle et une
compréhension suffisante de la situation politique de sorte qu'ils restent
réalisables. Leurs conseils risquent sinon d'être jugés inapplicables et
d'être rejetés.



Le succès d'un programme
d'aménagement repose sur la
participation de nombreux
experts.

Arpentage

L'urbaniste peut aussi avoir une spécialité supplémentaire, et il devrait avoir des connaissances suffisantes dans les autres disciplines pour être capable de communiquer avec les experts et mettre leurs compétences à contribution. Les bureaux d'urbanisme employant plus d'un urbaniste chercheront habituellement à engager des spécialistes de disciplines fondamentales différentes. Nous présentons ci-après, sans ordre particulier (tenter de ranger ces disciplines par ordre d'importance serait inviter la contradiction), quelques-unes des spécialités qui vont de pair avec la planification.

Géographie

La description des limites de propriété est un aspect fondamental de tout travail de planification. C'est l'arpenteur-géomètre qui s'en charge. Les régions habitées de la province sont pratiquement toutes quadrillées en parcelles et concessions séparées par des emprises routières de 66 pieds de largeur (ce qui correspond à la longueur de la chaîne d'arpenteur, soit environ 20 mètres). Les propriétés sont décrites par référence aux numéros des lots et des concessions. Lorsqu'une grande propriété est subdivisée en plusieurs terrains à bâtir, la démarche normale consiste à faire dresser un plan de lotissement par l'arpenteur-géomètre, ce qui, jadis, consistait simplement à étendre le quadrillage. De nos jours, l'arpenteur-géomètre trace habituellement un plan conçu par un urbaniste, mais il peut lui aussi être un urbaniste. Ce plan s'appuie sur des principes de planification qui ne produisent pratiquement jamais le quadrillage traditionnel.

Génie civil

Les installations d'égouts, les réseaux d'adduction d'eau et les routes sont le domaine des ingénieurs du génie civil. Ce sont les services "en dur" indispensables à l'aménagement du territoire. On fera aussi appel à ces ingénieurs pour résoudre les problèmes d'enlèvement des ordures, de pollution atmosphérique, de lutte contre le bruit, etc.

Architecture et paysagisme

Ces arts plastiques jouent un rôle évident dans le façonnement de notre environnement urbanisé. Les gens ne veulent pas seulement que leurs propriétés soient fonctionnelles, ils veulent aussi qu'elles soient esthétiques. Mais les goûts diffèrent en matière de beauté. La réglementation des normes esthétiques est l'un des aspects les plus difficiles de la planification. Même lorsqu'il y a unanimité en la matière, notre respect de la liberté d'expression individuelle nous rend très réticent à imposer nos valeurs à tous. Nous reviendrons sur ce problème.

Economie

Un projet, pour remarquable qu'il soit, restera une chimère s'il n'est pas économiquement sain. Ceci ne veut pas dire que tous les projets doivent absolument être rentables. D'autres aspects peuvent les légitimer malgré leur manque de rentabilité. On ne s'attend pas, par exemple, à ce que les écoles et les bibliothèques vivent des droits qu'elles perçoivent de leurs utilisateurs. Mais l'une des responsabilités fondamentales de l'urbaniste est d'indiquer le coût réel d'un projet pour que les responsables puissent prendre des décisions éclairées. Il faudra par exemple évaluer l'impact économique du projet sur la collectivité. Dans le cas de propositions de règlement ou de conditions à imposer à un promoteur, l'analyse doit en indiquer l'effet probable sur les propriétés concernées. Les règlements doivent être réalistes pour avoir l'effet désiré.

3. Les qualités de l'urbaniste



L'urbaniste doit posséder de nombreux talents. Il * doit d'abord avoir la capacité d'aborder les problèmes dans la perspective de l'urbaniste, autrement dit connaître les théories de l'aménagement du territoire, être capable de voir un problème sous des angles différents, saisir les implications globales des diverses solutions envisagées et prévoir leurs conséquences. La première tâche de l'urbaniste est de rassembler les données voulues, d'en tirer des conclusions, de proposer diverses solutions aux problèmes examinés et de recommander la solution de choix.

* Nous employons uniquement le masculin pour ne pas compliquer le texte mais il est évident que l'urbaniste peut tout aussi bien être du sexe féminin.

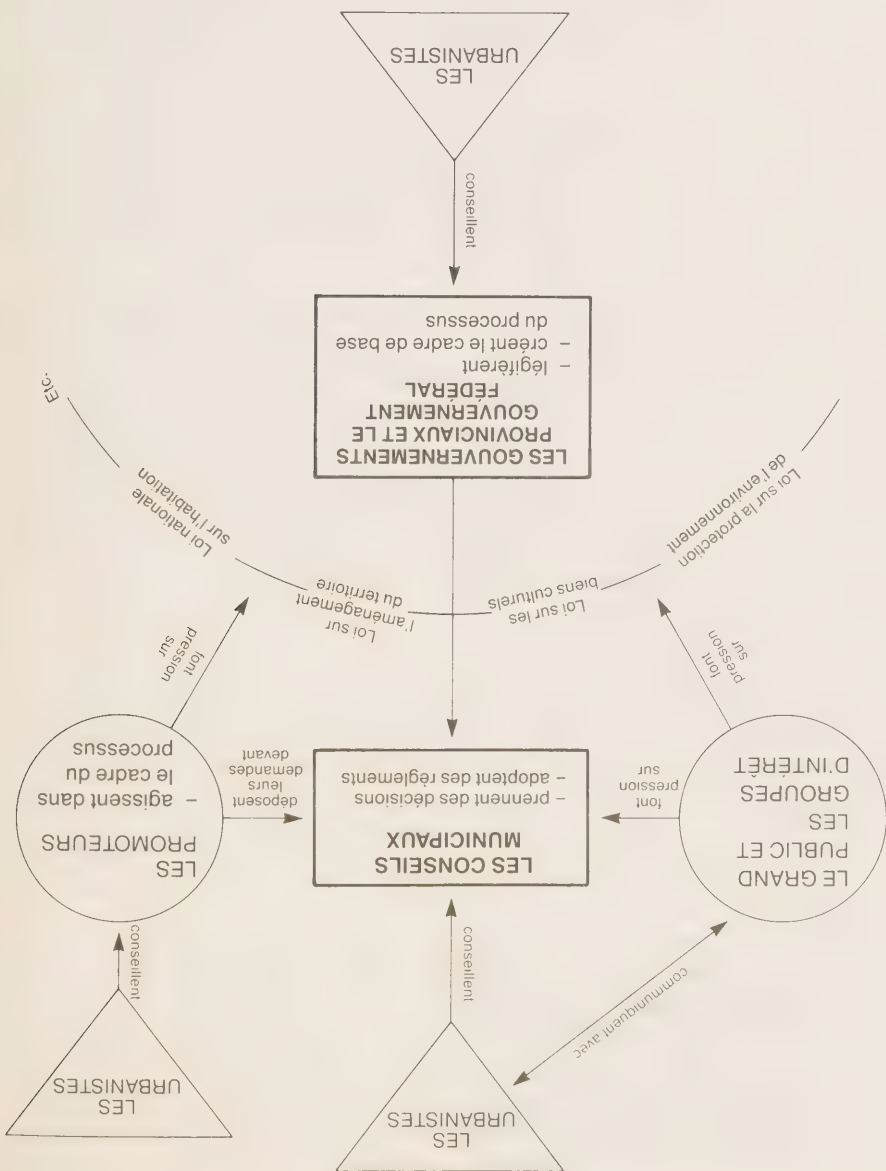
Pour être utile, la planification doit trouver un juste milieu. Le plan sera un instrument de coordination utile s'il peut être généralement regardé comme un document stable et si les modifications qui y sont apportées s'inscrivent dans un processus continu permet de peser des facteurs très nombreux et très divers et de faire des compromis et des marchés : emploi et environnement, transports et tranquillité, croissance économique et pollution, logements et terres agricoles, libertés individuelles et impératifs collectifs, dépenses à court terme et objectifs à long terme, etc.

Le rôle de l'urbaniste est de réunir toutes les données pertinentes et d'en faire la synthèse pour aider les décisionnaires publics et privés à faire les choix qui serviront au mieux leurs intérêts. Il importe de rappeler que ce ne sont pas les urbanistes qui prennent les décisions. Les renseignements dont il faut disposer pour préparer un plan sont très divers et reposent sur des disciplines très nombreuses. L'urbaniste se procure les données voulues et les présente dans une perspective équilibrée. Ce sont les décisionnaires qui doivent faire les jugements de valeur implicites dans leurs choix en pesant divers facteurs, comme l'économie, l'esthétique, les avantages offerts et le bien-être de la collectivité.

En dernière analyse, les décisionnaires sont des représentants élus. Les promoteurs immobiliers ont une influence certaine, parce qu'ils soumettent des projets de mise en valeur de leurs propriétés, mais les politiciens ont le pouvoir d'accepter ou de rejeter ces propositions. La planification d'une collectivité est un processus politique; le rôle de l'urbaniste est de conseiller les parties en présence et de faciliter leur tâche.



Les décisions prises en matière d'urbanisme sont normalement précédées d'une étude soignée des questions en jeu.



Il serait faux de croire que ce processus produit des plans définitifs et inmutables. S'il est possible de faire certaines prévisions en connaissance de cause, il est impossible de tout anticiper ou de prévoir tous les détails. Il faut donc considérer les plans comme des documents qui se transforment sous la pression des circonstances. Ceci crée un dilemme. La planification est censée offrir à tous les membres de la collectivité, résidents, propriétaires et décisionnaires, la certitude qu'ils peuvent agir en sachant que tout le monde est tenu de respecter le plan. S'il s'avère que ce plan est un document changeant plutôt qu'un engagement ferme, il perd quelque peu de sa valeur. Un plan totalement fluctuant est absolument inutile. Un plan totalement figé est irréaliste.

L'expression "propriétaire privé" désigne aussi bien les propriétaires de maisons individuelles que les grandes sociétés immobilières qui détiennent des milliers d'hectares. Les propriétaires publics seront ordinaires-ment des organismes gouvernementaux responsables par exemple des transports, du logement ou de l'enlèvement des ordures. À côté des organismes désirant utiliser les terrains, il y a les institutions dont la mission est d'en réglementer l'usage dans l'intérêt du public : les trois paliers de gouvernement et les groupes d'intérêt qui jugent nécessaire de faire pression sur les pouvoirs publics pour protéger tel ou tel aspect de l'environnement.

Outre ces agents, dont les actions façonnent nos collectivités, il y a le "grand public" : c'est un groupe auquel il faut donner l'occasion d'exprimer son opinion sur les questions d'aménagement et d'urbanisme. Aussi la "participation du public" est-elle un aspect important du processus de planification : il ne faut en effet jamais oublier que l'objet même de l'aménagement est de servir l'intérêt public. Un public averti est notre meilleure garantie de bon fonctionnement du système. Toute mesure de planification touchera vraisemblablement un segment de la population. L'édifice juridique est donc structuré de façon à donner au public la chance de se mettre au courant, de dire ce qu'il pense et de s'opposer en bonne et due forme à toute décision susceptible de le toucher.

L'élaboration du plan est la fondation de toutes les activités d'aménagement ordonné d'une collectivité : c'est un document qui sert à coordonner certaines activités jugées d'intérêt public (ces activités seront expliquées plus loin). Les responsables de ces diverses activités préparent vraisemblablement un plan d'action, formel ou informel, pour chaque activité. L'aménagement et l'urbanisme font entrer en jeu le concept de "plan directeur", dont l'objet est la coordination de toutes les activités apparentées. En Ontario, ce plan directeur porte le nom de plan officiel.



Les réunions publiques donnent aux particuliers la possibilité de dire ce qu'ils pensent des problèmes de planification.

Avant de parler de planification, il est essentiel de comprendre la complexité des rapports et des influences qui façonnent le développement des villes et des régions. Si l'utilisation ordonnée des terres se rapporte avant tout à l'environnement physique, l'urbaniste doit néanmoins se préoccuper sérieusement des types d'activités et de la qualité de la vie que cet environnement physique pourra soutenir ou sera susceptible de promouvoir. Nous façonnons notre environnement et il nous façonne à son tour.

Tout le monde conviendra que planifier l'avenir est une activité fort utile aussi bien pour les particuliers que pour les groupes constitués. Les entreprises commerciales ont de bonnes raisons de vouloir définir leurs objectifs et de faire, pour les atteindre, des plans reposant sur des prévisions fiables. Les collectivités ont une tâche un peu plus difficile. Il est rare qu'elles s'entendent toutes sur la priorité à accorder aux divers problèmes qui les confrontent et les solutions proposées ne font jamais l'unanimité.

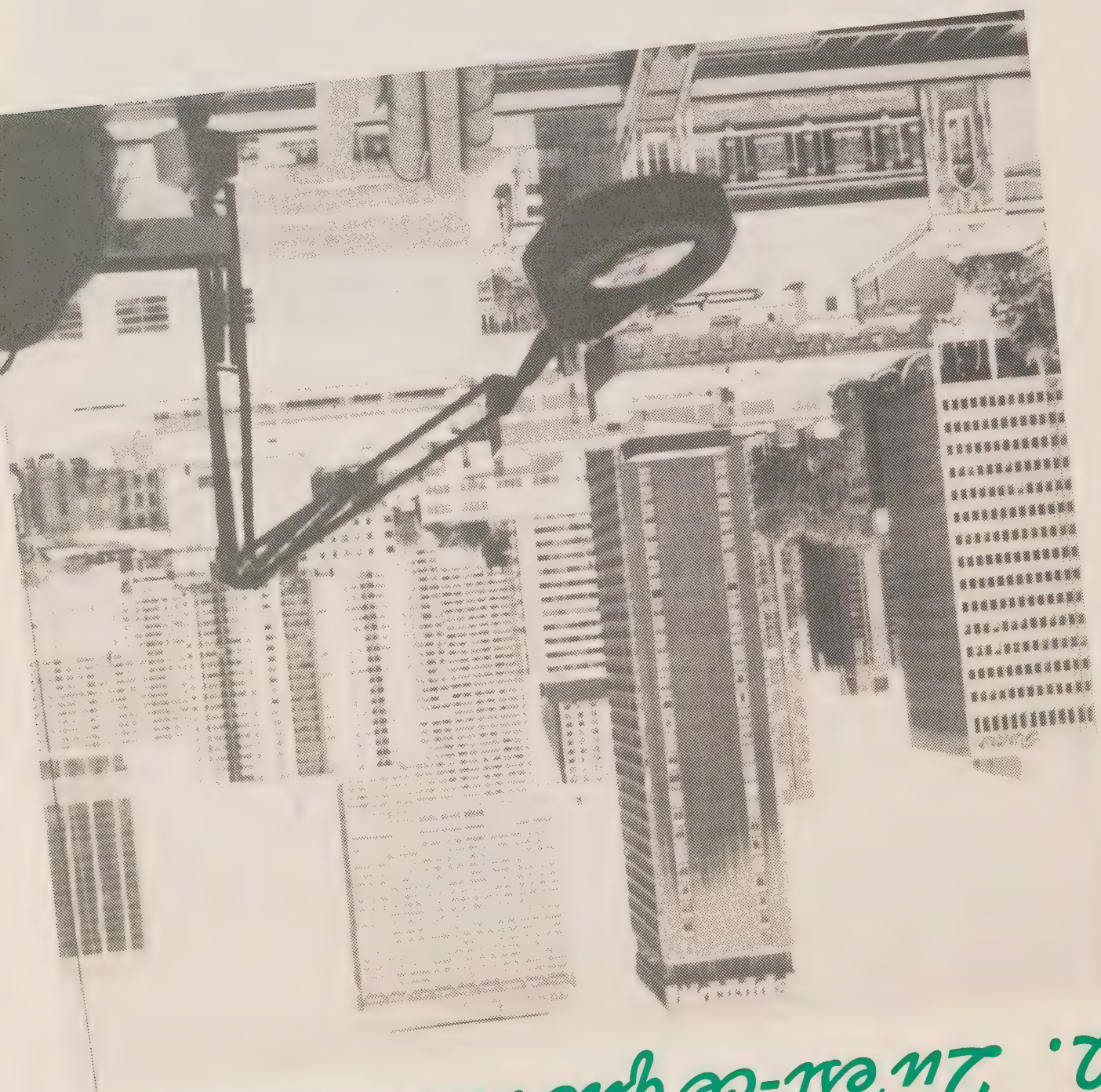
La coordination des grands projets de mise en valeur d'une collectivité est pourtant une activité utile, pour ne pas dire essentielle. Il importe que les personnes qui prennent les décisions quant à la construction des routes, des canalisations d'égouts, des lignes de transmission, des écoles et d'autres services publics fassent toutes des prévisions similaires en matière de croissance démographique et de création d'emploi. Il importe en outre d'adopter des objectifs communs pour pouvoir garantir que les ressources seront protégées et gérées avec soin, qu'elles ne seront ni gaspillées ni perdues pendant la réalisation de ces projets.

Les expropriations sont un exemple des conséquences fâcheuses d'un manque de planification. En réservant suffisamment d'espace aux endroits voulus pour les autoroutes, les écoles, les hôpitaux et autres services essentiels, en prévision de l'avenir, on n'aura pas, plus tard, à déraciner des gens et à les chasser de leur domicile pour acquérir les terrains nécessaires. Le viaduc de la rue Bloor, au-dessus de la vallée du Don, à Toronto, est un excellent exemple de l'attitude inverse : ses architectes, prévoyant que leur structure se révélerait ultérieurement utile pour un chemin de fer, ont planifié en conséquence. Leur prévoyance s'est traduite, plusieurs années plus tard, par des économies importantes pendant la construction de la ligne de métro.

Personne ne contestera vraisemblablement qu'il importe de garantir l'ordre nécessaire pour coordonner les services publics. L'étendue des restrictions à imposer aux propriétaires fonciers pour atteindre les objectifs de la collectivité est un problème complètement différent. Aussi la forme des activités de planification, dans une localité donnée, est-elle inévitablement le reflet du climat politique prévalant.

La planification n'est pas la prérogative des pouvoirs publics. Les particuliers ont eux aussi intérêt à planifier l'utilisation de leurs biens immobiliers. Tout propriétaire espère jouir et profiter au maximum de ses biens, dans les limites qui lui sont imposées par les pouvoirs publics quant à l'utilisation des terrains et aux services qu'ils se sont engagés à dispenser. Si, par exemple, une municipalité propose d'installer des canalisations d'égout et d'adduction d'eau dans une certaine direction, les propriétaires ayant des terrains au voisinage de ces services peuvent commencer à réfléchir aux bénéfices qu'ils pourront tirer de ces projets et planifier en conséquence.

2. Qu'est-ce que l'urbanisme ?



Un plan est la représentation ordonnée de parties distinctes ou une méthode retenue pour exécuter un projet d'ensemble. Pour l'urbaniste ou l'aménagiste, ce terme a une acception plus restreinte : c'est un instrument permettant d'organiser l'utilisation des terres. Mais il faut donner à cette activité une interprétation assez large, car elle peut englober l'eau qui se trouve sous la terre ou à sa surface et l'atmosphère qui se trouve au-dessus d'elle. L'utilisation des terres est un concept qui doit aussi s'étendre aux installations de desserte comme les adductions d'eau et les routes.

Espérant que la lecture de ces pages éveillera votre curiosité, nous
 avons placé une bibliographie à la fin de l'ouvrage.
 L'urbanisme est une discipline où le jargon technique est loin de faire
 défaut. Pour clarifier le sujet, nous avons donc préparé un glossaire des
 termes les plus courants. Il sera également utile comme référence.

1. Avant-propos



La planification de notre environnement est un vaste sujet, car elle s'applique aux villes, aux villages, aux campagnes et même à l'air et à l'eau sans lesquels notre existence serait impossible. Nous donnons dans ces pages une introduction très générale de la question, qui s'adresse plus particulièrement aux étudiants, aux citoyens intéressés et aux nouveaux conseillers municipaux qui vont bientôt avoir à se pencher sur leurs premiers problèmes de planification.

Le texte renverra régulièrement le lecteur aux lois appropriées, mais notre intention n'est pas de fournir une description détaillée des mécanismes de planification régis par la Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario. Ces questions sont traitées dans une série intitulée "Guide du Citoyen" expliquant les mécanismes de planification et de réglementation des sols que vous êtes invités à consulter.

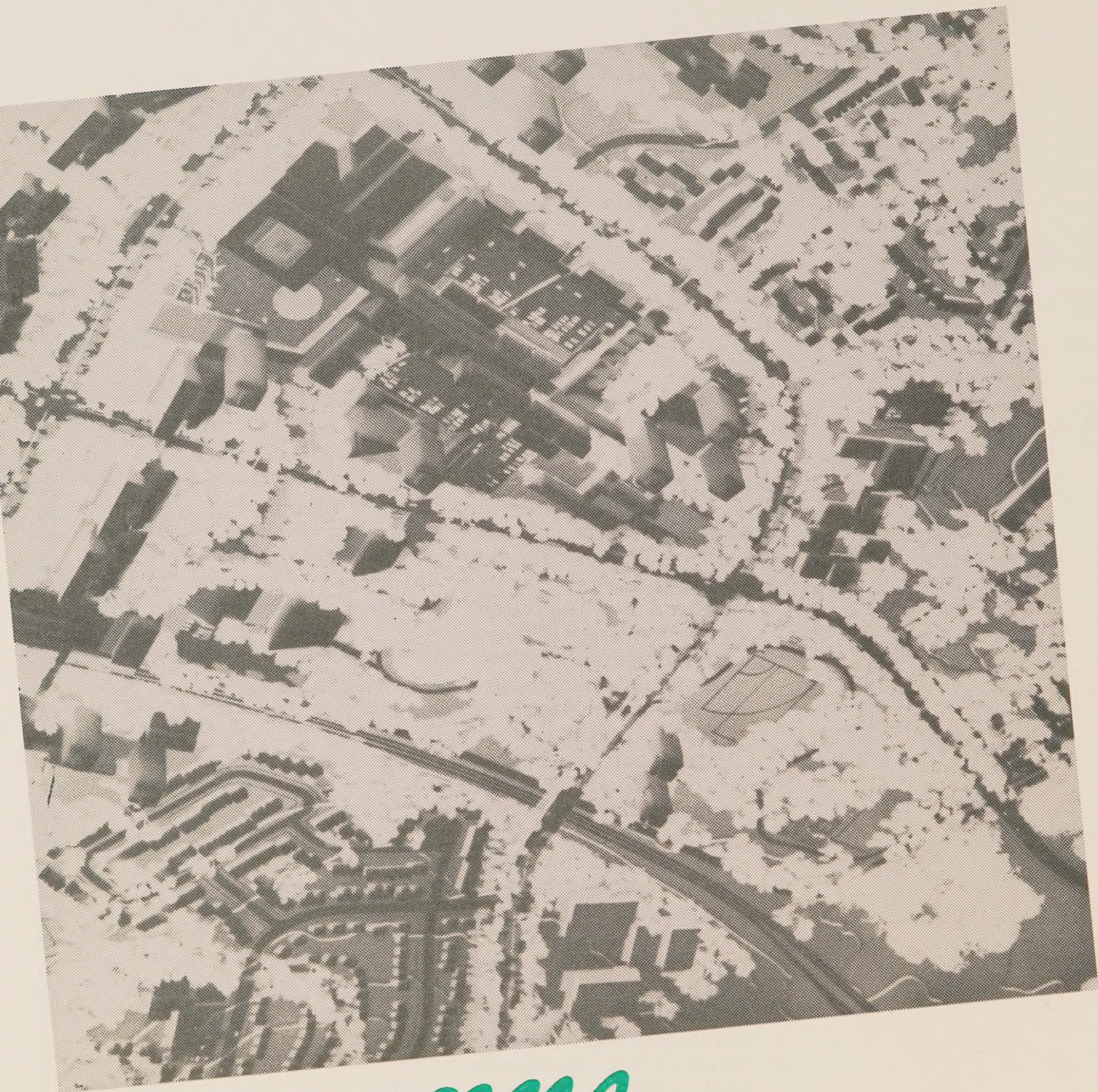
Une philosophie de l'urbanisme

"L'ancien common law britannique affirmait fondamentalement que toutes les terres appartiennent en dernier recours à Dieu, qu'aucun humain ne peut réellement les posséder complètement, car il en est au mieux un occupant temporaire par la grâce divine. Le roi avait la jouissance des terres au nom de Dieu et ses sujets en étaient en quelque sorte les métayers. Cette théorie informe aujourd'hui encore notre droit immobilier . . . C'est une philosophie qui peut venir en aide à l'urbaniste . . . Quant aux terres, nous sommes tous des gérants, des économistes la tutelle divine . . ." – traduction libre d'un extrait d'article de DAVID W. CRAIG (Avocat, Pittsburgh, E.-U.) intitulé "What the planner doesn't know about zoning", dans Planning 1960, ASPO, Chicago.

Table des matières

1	1. Avant-propos
3	2. Qu'est-ce que l'urbanisme?
9	3. Les qualités de l'urbaniste
13	4. L'aménagement et ses domaines d'application
15	Le réseau routier et le morcellement des terres
17	Adduction d'eau et égouts
19	Utilisation des terres
22	Utilisations non conformes
23	Plans d'implantation, esthétique et paysage urbain
25	Les services communautaires
26	Les transports
28	Questions financières
29	La protection du patrimoine
31	La lutte contre la pollution
32	La protection de l'environnement
34	La préservation des terres agricoles
36	Réaménagement, rénovation et améliorations communautaires
38	La planification régionale
39	L'économie de l'énergie
41	5. Le rôle du public
43	6. Conclusion
45	Glossaire
53	Ouvrages recommandés
56	Remerciements

L'aménagement et l'urbanisme



Cette publication a été préparée par
la Direction de la recherche
et des projets spéciaux

Version française : Décembre 1986
Réimprimé en janvier 1989

Ministère des Affaires municipales
Direction de la recherche et des projets spéciaux
777, rue Bay, 13^e étage
Toronto (Ontario) M5G 2E5

On peut obtenir cette publication à l'adresse suivante :
Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Prix : 7,50 \$
à payer au trésorier de l'Ontario

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre:
Introduction à l'aménagement et l'urbanisme

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. add.: An introduction to community

planning.
Bibliogr.: p.
Réimpr. Ed. originale: Toronto : Ontario Ministère des
affaires municipales, 1986.
ISBN 0-7729-5004-0

1. Urbanisme. 2. Urbanisme-Ontario. I. Ontario.
Ministère des affaires municipales. Direction de la
recherche et des projets spéciaux. II. Titre: An
introduction to community planning.

HT166.I57 1988 352.9'6 C89-099613-XP

Introduction à

L'aménagement et l'urbanisme



Ministère
des Affaires
municipales
John Eakins, ministre

